

MASTER'S THESIS

Kunnen de representatieve en participatieve democratie naast elkaar functioneren in het lokaal bestuurlijk stelsel?

van Twuijver, M.E.

Award date:

2020

Awarding institution:

Department of Constitutional Law, Administrative Law and Legal Theory

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 05. May. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



Masterscriptie



**Kunnen de representatieve en participatieve
democratie naast elkaar functioneren in het
lokaal bestuurlijk stelsel?**

Naam: mw. M.E. van Twuijver
Studentnummer: 851595435
Opleiding: Master Staats- en bestuursrecht
Onderwijsinstelling: Open Universiteit
Scriptiebegeleider: dhr. prof. dr. mr. R. Janse
Examinator: mw. prof. dr. C.M. Zoethout
Aantal woorden: 13.597
Inleverdatum: 11-08-2020

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	5
1.1	Introductie.....	5
1.2	Probleemstelling.....	5
1.3	Onderzoeksvraag en deelvragen.....	6
1.4	Theoretisch kader en relevantie.....	6
1.5	Opzet.....	7
2.	De inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel en de lokale democratische vormen.....	9
2.1	Inleiding.....	9
2.2	Lokaal bestuurlijk stelsel.....	9
2.2.1.	Inleiding.....	9
2.2.2.	Geschiedenis.....	9
2.2.3.	Decentrale eenheidsstaat.....	10
2.2.4.	Wettelijke borging.....	10
2.2.5.	Bestuurlijke inrichting gemeente.....	12
2.3	Democratie op lokaal niveau.....	12
2.3.1.	Inleiding.....	12
2.3.2.	Nederlandse democratie.....	12
2.3.3.	Representatieve democratie.....	14
2.3.4.	Opkomst nieuwe democratische vormen.....	15
2.3.5.	Participatieve democratie.....	16
2.4	Tussenconclusie.....	17
3.	Participatieve instrumenten.....	19
3.1	Inleiding.....	19
3.2	Burgerparticipatie.....	19
3.3	Adviesraad en dorps- of wijkraad.....	20
3.3.1.	Inleiding en doel.....	20
3.3.2.	Voor- en nadelen.....	20
3.3.3.	Verhouding tot lokale representatieve democratie.....	20
3.4	Inspraakbijeenkomst.....	21
3.4.1.	Inleiding en doel.....	21
3.4.2.	Voor- en nadelen.....	21
3.4.3.	Verhouding tot lokale representatieve democratie.....	22
3.5	Dorps- of wijkgesprek/wandeling.....	22
3.5.1.	Inleiding en doel.....	22
3.5.2.	Voor- en nadelen.....	22
3.5.3.	Verhouding tot lokale representatieve democratie.....	23
3.6	Online burgerpanel.....	23
3.6.1.	Inleiding en doel.....	23
3.6.2.	Voor- en nadelen.....	23
3.6.3.	Verhouding tot lokale representatieve democratie.....	23
3.7	Burgerinitiatief.....	24
3.7.1.	Inleiding en doel.....	24
3.7.2.	Voor- en nadelen.....	24
3.7.3.	Verhouding tot lokale representatieve democratie.....	24
3.8	Bindend correctief referendum.....	25
3.8.1.	Inleiding en doel.....	25
3.8.2.	Voor- en nadelen.....	25
3.8.3.	Verhouding tot lokale representatieve democratie.....	26

3.9	Participatief begroten.....	26
3.9.1.	Inleiding en doel	26
3.9.2.	Voor- en nadelen.....	26
3.9.3.	Verhouding tot lokale representatieve democratie	27
3.10	Right to Challenge	27
3.10.1.	Inleiding en doel	27
3.10.2.	Voor- en nadelen.....	27
3.10.3.	Verhouding tot lokale representatieve democratie	28
3.11	Tussenconclusie	28
4.	Het representatieve lokaal bestuurlijk stelsel en de participatieve democratie	31
4.1	Inleiding.....	31
4.2	Kenmerken representatieve en participatieve democratie.....	31
4.3	Kansen	32
4.4	Risico's	33
4.5	Op elkaar aansluiten van de representatieve en participatieve democratie.....	37
4.6	Tussenconclusie.....	40
5.	Conclusie en antwoord	43
6.	Literatuurlijst	45

1. Inleiding

1.1 Introductie

Kunnen de representatieve en participatieve democratie naast elkaar functioneren in het lokaal bestuurlijk stelsel? Het lokaal bestuurlijk stelsel is een representatief ingerichte democratie. Dit betekent dat een gemeente wordt bestuurd door gekozen volksvertegenwoordigers.¹ Inwoners hebben geen directe invloed op het wetgevingsproces, de volksvertegenwoordigers hebben als taak om het algemeen belang te behartigen.² Maar spreken zij altijd voldoende namens het volk?

Na de invoering van het dualistisch stelsel wordt nog altijd een grote afstand ervaren tussen inwoners en gemeente.³ Om deze afstand te verkleinen is een ontwikkeling gaande waarbij inwoners meer en actiever betrokken worden bij (beleids-)ontwikkelingen in de gemeente.⁴ De betrokkenheid gaat soms zelfs verder. Men neemt dan zelf initiatief of beslist mee over ontwikkelingen binnen de eigen leefomgeving. De gemeente en de inwoners willen meer participatieve instrumenten inzetten maar zoeken naar de juiste vorm.⁵ Naast de inhoudelijke vormgeving van participatie is de relatie met, en het effect op, het lokaal bestuurlijk stelsel van groot belang. Participatieve instrumenten kunnen ertoe bijdragen om de afstand tussen burgers en overheid te verkleinen, maar passen instrumenten van participatieve democratie wel bij het representatief ingerichte lokale bestuur?

1.2 Probleemstelling

Nederland wordt gekenmerkt door een representatieve democratie. De lokale overheden hebben de behoefte om inwoners actiever te betrekken bij beleidsvorming en de bevolking wil meer betrokken worden.⁶ Het betrekken van inwoners bij beleidsvorming is een vorm van participatieve democratie.⁷ De wijze waarop hier uitvoering aan wordt gegeven verschilt per gemeente. Participatieve instrumenten die worden toegepast zijn onder andere inspraakavonden, dorpswandelingen, burgerinitiatieven en het Right to Challenge.⁸ De inzet van instrumenten van participatieve democratie betekent dat er aandacht moet zijn voor de bestuurlijke effecten die de inzet van deze instrumenten met zich meebrengt. Waar participatieve instrumenten zich met name richten op deelbelangen van inwoners of deelonderwerpen, richt het stelsel van representatieve democratie zich op het algemeen belang en het wegen van alle relevante belangen. Dit is één van de verschillen

¹ Hendriks, van der Krieken & van Zuydam, *Res Publica* 2017/1, p.7.

² Graat in *T&C Gemeentewet Provinciewet* 2019, art. 7 Gemeentewet.

³ Rodenburg & de Waard 2007, p. 69-70.

⁴ Verhoeven 2009, p. 63-64.

⁵ Schaap 2018, p. 6.

⁶ Verhoeven 2009, p. 63-64.

⁷ Renson, *Res Publica* 2017/1, p. 95-96.

⁸ Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 21-24 – 32-33.

tussen de participatieve instrumenten en het representatieve stelsel die spanning met zich mee kan brengen. Deze spanning legitimeert het om in deze scriptie te onderzoeken of de instrumenten van participatieve democratie wel passen binnen een lokale representatieve democratie.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

Om een antwoord te formuleren op de probleemstelling is de hoofdvraag van deze masterscriptie:

“Zijn instrumenten van participatieve democratie verenigbaar met de uitgangspunten van de lokale representatieve democratie?”

Deelvragen die ter beantwoording van de hoofdvraag aan de orde komen zijn:

1. Wat kenmerkt de huidige inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel?
2. Welke democratische vormen zijn er op lokaal niveau waarneembaar en hoe moet de opkomst van participatieve democratische vormen worden verklaard?
3. Welke instrumenten kunnen ingezet worden om participatie te bevorderen, wat zijn de voor- en nadelen van deze instrumenten en hoe verhouden deze instrumenten zich tot de representatieve inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel?
4. Welke kansen en risico's brengt een participatieve democratie op lokaal niveau met zich mee in relatie tot de representatieve democratie?
5. Wat is er nodig om het lokaal bestuurlijk stelsel en de maatschappelijke en bestuurlijke behoefte aan participatieve democratische vormen op elkaar aan te laten sluiten?

1.4 Theoretisch kader en relevantie

De scriptie kent een normatieve rechtswetenschappelijke invalshoek en een toetsende onderzoeksmethode. Doormiddel van voornamelijk literatuuronderzoek zijn de deelvragen beantwoord. De juridisch-dogmatische literatuur, met name op het gebied van het staatsrecht, vormt de basis. Daarnaast is gebruik gemaakt van politicologische, bestuurskundige en politiek-theoretische literatuur. Een deel van de gebruikte literatuur is gebaseerd op empirisch onderzoek.

De kernbegrippen van het staatsrecht, en dan met name de representatieve en participatieve democratie, vormen het theoretisch kader. De kernbegrippen worden als volgt uitgelegd:

Representatieve democratie: Een vorm van indirecte democratie waarbij, door burgers gekozen volksvertegenwoordigers, alle inwoners representeren en het algemeen belang behartigen.⁹

Participatieve democratie: Veelal een vorm van directe democratie waarbij burgers via diverse instrumenten directe invloed hebben op beleid, kunnen meebeslissen binnen het wetgevingsproces of zelf initiatief nemen.¹⁰

Dit onderzoek is van toegevoegde waarde, omdat het de effecten van actuele democratische ontwikkelingen op het bestaand bestuurlijk stelsel bestudeert. Dit is relevant omdat het toepassen van participatieve instrumenten structurele vormen aanneemt.¹¹ Om deze opkomst in goede banen te leiden en de democratische rechtsstaat te blijven bewaken, moeten de effecten van de toegepaste instrumenten op het democratische bestel worden onderzocht.

Dit onderzoek levert een maatschappelijke bijdrage door inzichtelijk te maken of de participatieve en representatieve democratie naast elkaar kunnen functioneren. Inzichtelijk wordt wat de effecten zijn van participatieve instrumenten op de rol van de volksvertegenwoordiging en de behartiging van het algemeen belang. Gelet op de behoefte van bestuurders, om inwoners meer te betrekken bij beleidsvorming, en de behoefte van inwoners om meer ruimte te krijgen voor eigen initiatief, draagt dit onderzoek bij aan een maatschappelijke ontwikkeling.

1.5 Opzet

De opzet van deze scriptie is als volgt. Na deze inleiding beschrijft hoofdstuk twee, ter beantwoording van de eerste twee deelvragen, de inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel en de lokale democratische vormen. De ontstaansgeschiedenis, de wijze waarop het lokaal bestuur is geregeld en de democratische vormen op lokaal niveau worden geanalyseerd.

Hoofdstuk drie behandelt, ter beantwoording van de derde deelvraag, de op lokaal niveau ingezette participatieve instrumenten. Per instrument worden de voor- en nadelen en de verhouding tot de representatieve inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel beschreven.

Ter beantwoording van de vierde en vijfde deelvraag, gaat hoofdstuk vier in op de kansen en risico's van de participatieve democratie in relatie tot de representatieve inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel. Hierbij staat centraal wat er nodig is om het lokaal bestuurlijk stelsel en de participatieve democratische vormen op elkaar aan te laten sluiten. Het vijfde en laatste hoofdstuk van deze scriptie verwoordt de conclusie van het onderzoek en geeft antwoord op de hoofdvraag.

⁹ SCP 2015, p. 34.

¹⁰ Schaap 2018, p. 6.

¹¹ Schaap 2018, p. 6.

2. De inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel en de lokale democratische vormen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de eerste twee deelvragen beantwoord door de inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel en de democratische vormen die daarin waarneembaar zijn, te beschrijven. Allereerst wordt het lokaal bestuurlijk stelsel behandeld. De geschiedenis, de decentrale eenheidsstaat en de wettelijke borging staan hierbij centraal. Vervolgens komt de democratie op lokaal niveau aan de orde waarin de representatieve democratie de basis vormt. Daarna wordt ingegaan op de opkomst van nieuwe democratische vormen. Deze uitwerking resulteert uiteindelijk in een antwoord op de vragen; wat de huidige inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel kenmerkt, welke democratische vormen er op lokaal niveau waarneembaar zijn en hoe de opkomst van de participatieve democratische vormen verklaard moet worden.

2.2 Lokaal bestuurlijk stelsel

2.2.1. Inleiding

De positie van het lokaal bestuur in de decentrale eenheidsstaat is vastgelegd in de Grondwet en in de Gemeentewet. De ontstaansgeschiedenis en de wettelijke kaders vormen de basis voor de feitelijke inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel.

2.2.2. Geschiedenis

De ontstaansgeschiedenis van de Nederlandse gemeenten gaat terug naar de, in 1795 uitgeroepen, Bataafse Republiek. De inspiratie hiervoor werd gevormd door de Franse Revolutie in 1789.¹² De Staatsregeling des Bataafschen Volks werd in 1798 vastgesteld en had toen al kenmerken van de huidige Grondwet.¹³ In de Bataafse staatsregeling werden de eerste grondrechten en fundamenteën voor de rechtsstaat vastgelegd. In de staatsregeling werd voor het eerst het woord 'gemeente' gebruikt. Hiermee werden de plaatselijke besturen van steden en dorpen bedoeld. Pas vanaf 1811 verkregen gemeenten de positie in het openbaar bestuur die zij nu nog hebben, zij het met minder taken en bevoegdheden dan nu het geval is.¹⁴

¹² ProDemos 2017, p. 2.

¹³ Kubben 2013, p. 1.

¹⁴ Van der Meer & Boonstra 2011, p. 10.

De invoering van een centralistische monarchie in 1814 vormde de basis voor de huidige Grondwet. Nadat in 1815 het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden werd gevormd, werd een nieuwe Grondwet aangenomen.¹⁵ In 1848 volgde, onder leiding van Thorbecke, een herziening van deze Grondwet.

2.2.3. Decentrale eenheidsstaat

De Grondwetsherziening van 1848 vormde de grondslag voor de huidige inrichting van het bestuurlijk stelsel.¹⁶ Op basis van de, tot die tijd ontstane provinciale en gemeentelijke autonomie en het centrale nationaal bestuur, poogde Thorbecke een decentraal bestuursmodel te creëren. Het Rijk, de provincies en gemeenten werden beschouwd als onderdelen van het grotere geheel, 'de staat'. De drie bestuurslagen kregen in beginsel een gelijkwaardige entiteit, erkende mate van zelfstandigheid en bijbehorende autonomie.¹⁷ Deze autonomie was niet onbeperkt. Thorbecke stelde dat het nationaal belang voor het provinciaal belang ging en het provinciaal belang weer voor het lokaal belang. Hiermee ontstond de basis voor Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij de nationale overheid een aantal taken belegde bij de bestuurslagen onder haar.¹⁸

De gedecentraliseerde eenheidsstaat kreeg in 1850 en 1851 verder vorm door invoering van de Provinciewet en Gemeentewet. De Koning had daarmee geen rechtstreekse invloed meer op het provinciaal en lokaal bestuur, steden en dorpen werden gelijk en standen werden afgeschaft.¹⁹ Provincies en gemeenten kregen een eigen autonomie binnen het geheel van de staat. Het spreekwoordelijke Huis van Thorbecke werd gevormd door een drietal etages. De eerste verdieping werd gevormd door de gemeenten, de middelste verdieping werd gevormd door de provincies en de bovenste verdieping werd gevormd door het Rijk.²⁰ Deze verdiepingen kennen geen hiërarchie, maar de regelingen die zij voortbrengen wel. Hogere regelingen gaan voor lagere regelingen, maar de verschillende bestuurslagen worden gekenmerkt door gelijkwaardigheid.²¹

2.2.4. Wettelijke borging

De Grondwet heeft na Thorbecke nog verschillende herzieningen doorgemaakt. Met name de grondwetsherziening van 1983 en de herziening van de Provinciewet en Gemeentewet in 1994, hebben grote invloed gehad op de huidige inrichting van het lokaal bestuur.²² Na de herziening in 1994 ontstond opnieuw een politieke discussie over de inrichting van het decentraal bestuur. Door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie werd in 2000 een rapport opgeleverd met als

¹⁵ 'De Nederlandse Grondwet' denederlandsegrondwet.nl.

¹⁶ Engels & Fraanje 2013, p. 7.

¹⁷ Engels & Fraanje 2013, p. 8.

¹⁸ Engels & Fraanje 2013, p. 9.

¹⁹ Engels & Fraanje 2013, p. 14.

²⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuur in Samenhang* 2013, p.5.

²¹ Raad van State 2006, p. 41-42.

²² Engels & Fraanje 2013, p. 46-47.

belangrijkste aanbeveling om de bestuursstructuur van provincies en gemeenten aan te passen.²³ Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 en de Wet dualisering provinciebestuur in 2003, kreeg de machtscheiding tussen de raad en het college verder vorm.²⁴

De huidige Grondwet bevat geen concrete bepalingen over de gedecentraliseerde eenheidsstaat.²⁵ Wel vormt artikel 124 lid 1 Grondwet een kernartikel wat betreft de bevoegdheden van de centrale overheid ten opzichte van de bevoegdheden die de provincies en gemeenten toekomen. Artikel 124 Grondwet geeft provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur van hun eigen huishouding. Hiermee vormt het een erkenning van het decentraal autonomiebeginsel.²⁶

Artikel 132 Grondwet stelt dat de inrichting van provincies en gemeenten door de wet geregeld wordt. De Grondwet bevat een aantal bepalingen die de structuurprincipes van decentrale besturen regelen. Artikel 125 Grondwet stelt, voor gemeenten, dat er drie organen met eigen bevoegdheden zijn. Het gaat om de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Naast de rol van de raad als hoofd van de gemeente, gaat artikel 127 Grondwet in op de verordenende bevoegdheid van de raad. De leden van een gemeenteraad worden rechtstreeks gekozen door kiesgerechtigde inwoners van een gemeente (artikel 129 Grondwet), de burgemeester wordt bij koninklijk besluit benoemd (artikel 131 Grondwet).

De inrichting van de gemeente als bestuursorgaan is verder geregeld in de Gemeentewet.

Artikel 6 Gemeentewet bepaalt, in lijn met artikel 125 Grondwet, dat er in iedere gemeente een raad, een college en een burgemeester is. Artikel 7 Gemeentewet verwoordt de kerntaak van de gemeenteraad; het vertegenwoordigen van de gehele bevolking van de gemeente. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad (artikel 9 Gemeentewet) en van het college van burgemeester en wethouders (artikel 34 Gemeentewet). Waar de raadsleden rechtstreeks worden gekozen door inwoners, worden wethouders benoemd door de gemeenteraad (artikel 35 Gemeentewet). De burgemeester wordt bij koninklijk besluit voorgedragen en benoemd, aldus artikel 61 Gemeentewet. Artikel 108 Gemeentewet stelt, net als artikel 124 Grondwet, dat de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan het gemeentebestuur wordt overgelaten. Bij de bevoegdheidstoedeling gaat artikel 147 Gemeentewet ervan uit dat de gemeenteraad de gemeentelijke verordeningen vaststelt, tenzij die bevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders is toegekend. Artikel 160 Gemeentewet definieert vervolgens de bevoegdheden die in ieder geval aan het college van burgemeester en wethouders toekomen. Artikel 170 Gemeentewet regelt de specifieke bevoegdheden van de burgemeester.

²³ Staatscommissie-Elzinga 2000, p. 453-455.

²⁴ Wet dualisering gemeentebestuur (*Stb.* 2002. 111); Wet dualisering provinciebestuur (*Stb.* 2003.17).

²⁵ Broeksteeg, in *T&C Grondwet* 2018, hst. 7 Grondwet.

²⁶ Engels & Fraanje 2013, p. 41.

2.2.5. Bestuurlijke inrichting gemeente

Aan het hoofd van alle 355 gemeenten in Nederland staat een gemeenteraad. Als hoofd van de gemeente is de gemeenteraad eindverantwoordelijk voor de vaststelling van gemeentelijk beleid.²⁷ Leden van de gemeenteraad worden rechtstreeks gekozen en vertegenwoordigen alle inwoners van de gemeente. Kandidaat-wethouders worden, op voordracht van politieke partijen, door de gemeenteraad benoemd. Wanneer de gemeenteraad in meerderheid geen vertrouwen meer heeft in één of meerdere wethouders, kan hij deze ontslaan.²⁸ Het college van burgemeester en wethouders fungeert als dagelijks bestuur van een gemeente. Het college is politieke verantwoording verschuldigd aan de raad. Dit geldt zowel voor het college als collectief, als voor ieder collegelid afzonderlijk.²⁹ Om de gemeenteraad voldoende in staat te stellen zijn taken te vervullen, heeft het college van burgemeester en wethouders een actieve inlichtingenplicht richting de raad.³⁰

De kerntaken van de gemeenteraad zijn terug te brengen tot een drietal rollen; een vertegenwoordigende, een kaderstellende en een controlerende rol. Controlerend op de taakuitoefening van het college. Kaderstellend bij het maken van beleid. Vertegenwoordigend bij de belangrijkste rol van de gemeenteraad: het vertegenwoordigen van alle inwoners van de gemeente. De vertegenwoordigende rol hangt samen met de representatieve democratische inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel, waar in de volgende paragraaf nader op ingegaan wordt.

2.3 Democratie op lokaal niveau

2.3.1. Inleiding

Om de democratische vormen op lokaal niveau te kunnen definiëren, wordt allereerst ingegaan op de democratie in Nederland en de directe en indirecte democratie. Vervolgens wordt de huidige representatieve democratische inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel beschreven. De opkomst van de participatieve democratie staat daarna centraal.

2.3.2. Nederlandse democratie

Verschillende filosofische ideeën hebben invloed gehad op de huidige inrichting van de democratie. Te beginnen in de periode ca. 400 jaar voor Christus. In Athene schreef de filosoof Plato zijn politiek-filosofische werk 'Politeia'. Net als zijn leerling Aristoteles zag Plato democratie als onjuiste bestuursvorm voor de samenleving. Plato en Aristoteles legden de macht bij een selecte groep experts.³¹ Met inachtneming van de individuele verantwoordelijkheid en uitgaande van

²⁷ Broeksteeg, in *T&C Grondwet* 2018, art. 125 Grondwet.

²⁸ Engels & Fraanje 2013, p. 54-57.

²⁹ Engels & Fraanje 2013, p. 54-55.

³⁰ Strengers, in *T&C Gemeentewet* 2019, art. 169 Gemeentewet.

³¹ Tak 2017, p. 17.

gelijkwaardigheid, achtte Plato niet eenieder geschikt tot landsbestuurder. Niet een democratie, maar een monarchie of aristocratie kreeg als ideale vorm de voorkeur voor het individuele en maatschappelijke leven.³²

In de achttiende eeuw ontwikkelde de filosoof Rousseau het gedachtegoed van Plato verder door. Rousseau was het met Plato eens dat niet eenieder geschikt is voor het landsbestuur, maar was daarbij ook van mening dat eenieder wel de kans moet krijgen om zich daartoe te ontwikkelen. Rousseau ging uit van de 'algemene wil'.³³ Wanneer eenieder dezelfde behoeften heeft dan handelt ook eenieder in het belang van de samenleving; een zogenaamd contract tussen burgers onderling. Het volk stelde bij Rousseau de wetten op, maar er was wel een landsbestuur nodig om deze uit te voeren.³⁴ De ideeën van Rousseau passen, in tegenstelling tot het gedachtegoed van Plato, bij de huidige begrippen van een directe democratie.

De ideeën van Plato en Rousseau vormden de basis voor het uiteindelijke gedachtegoed van de filosoof Mill in de negentiende eeuw.³⁵ Ook Mill ging er, net als Plato, vanuit dat het niet verstandig was om het volk vrij zijn gang te laten gaan, maar wel moest eenieder een bijdrage kunnen leveren aan het besturen van het land. Een gedachte die aansloot bij de uitgangspunten van Rousseau. Mill creëerde de basis voor de huidige representatieve democratie, waarbij het volk een stem uitbrengt op een persoon die het belang van de kiezer vertegenwoordigt in een bestuur.³⁶ De ideeën van Mill passen bij het begrip van een indirecte democratie.

Vanuit de historische ontwikkeling en geografische invloeden zijn er diverse concepten en definities van democratie. Voorbeelden hiervan zijn de directe en indirecte democratie, de participatieve en deliberatieve democratie, de tegendemocratie en republikeinse democratie. Geen van deze democratische concepten zijn onomstreden. In Nederland ligt de representatieve democratie ten grondslag aan het Nederlandse staatsrecht. De representatieve democratie is daarom in het vervolg van deze scriptie het uitgangspunt, als basisvorm voor de Nederlandse democratie.

Belangrijke elementen voor de democratische inrichting van de Nederlandse rechtsstaat zijn opgenomen in de Grondwet. Artikel 4 Grondwet stelt bijvoorbeeld dat iedere Nederlander het recht heeft om leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen, of zelf te worden verkozen.³⁷ Daarnaast bepaalt artikel 50 Grondwet dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk dient te vertegenwoordigen.³⁸ In artikel 81 Grondwet is de historische ontwikkeling van de democratie terug te zien. Dit artikel bepaalt dat de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk wetten vaststellen. De bevolking maakt hier geen onderdeel van uit. De bevolking kiest hun vertegenwoordigers die het mandaat krijgen om namens het volk wetten vast te stellen.

³² Tak 2017, p. 18.

³³ Tak 2017, p. 8.

³⁴ Tak 2017, p. 9.

³⁵ Tak 2017, p. 21.

³⁶ Mill (1859) 1870, p. 155-160.

³⁷ Bunschoten, in *T&C Grondwet 2018*, art. 4 Grondwet.

³⁸ Bovend'Eert, in *T&C Grondwet 2018*, art. 50 Grondwet.

2.3.3. Representatieve democratie

Bij een directe democratie heeft de bevolking zelf directe invloed op besluitvorming. De indirecte democratie gaat juist uit van parlementaire vertegenwoordiging, waarbij de vertegenwoordigers worden gekozen door de bevolking. De volksvertegenwoordigers mogen namens de bevolking besluiten nemen.³⁹ De indirecte democratie sluit aan bij de huidige bestuurlijke inrichting van Nederland. Deze inrichting wordt ook wel de representatieve democratie genoemd. Representatie is het ‘present maken wat niet present is en het afwezige aanwezig maken’.⁴⁰

Ook op decentraal niveau geldt het stelsel van een representatieve democratie. Op lokaal niveau kunnen inwoners van een gemeente tijdens verkiezingen hun stem uitbrengen via een kieslijst. De inwoners worden vervolgens door de gekozen politici gerepresenteerd in de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft als belangrijkste taak om alle inwoners te vertegenwoordigen.⁴¹

‘De’ lokale democratie bestaat niet.⁴² Iedere gemeente heeft zijn eigen kenmerken en is qua omvang van elkaar verschillend. Echter, de voorwaarden om van een representatieve democratie te spreken zijn gelijk. De inwoners van een gemeente kiezen vertegenwoordigers die namens de bevolking het beleid bepalen. Deze vertegenwoordigers moeten op een eerlijke manier gekozen zijn en idealiter moeten de standpunten van de politieke partijen, in relatie tot de verkiezingsuitslag, terug te zien zijn in het gemeentelijk beleid. Daarnaast moet er sprake zijn van voldoende machtscheiding. De scheiding krijgt op lokaal niveau vorm tussen de wetgevende macht, de gemeenteraad, en de uitvoerende macht, het college. Het college bereidt de besluitvorming van de gemeenteraad voor. Net als op landelijk niveau geldt dat ook op lokaal niveau ernaar gestreefd moet worden dat eenieder politiek gelijk is. Dat wil zeggen dat niemand hetzelfde is, maar dat een gemeente de inwoners wel gelijkwaardig moet behandelen. Daarbij moet de lokale overheid er ook voor zorgen dat de vrijheden van burgers, zoals de vrijheid van meningsuiting, worden beschermd.⁴³

Net als voor de nationale inrichting van het bestuurlijk stelsel, is er ook voor het lokaal bestuurlijk stelsel geen exacte definiëring van de representatieve democratie. Wel zijn er een aantal bepalingen waaruit de democratische inrichting afgeleid kan worden, bijvoorbeeld artikel 129 Grondwet. Dit artikel stelt dat iedere inwoner van een gemeente het recht heeft om leden van de gemeenteraad te kiezen, of zelf te worden verkozen. Daarnaast bepaalt artikel 7 Gemeentewet dat de gemeenteraad de gehele bevolking van de gemeente dient te vertegenwoordigen. In artikel 127 Grondwet is de historische ontwikkeling van de lokale democratie terug te zien. Dit artikel bepaalt namelijk dat de gemeenteraad verordeningen vaststelt. Inwoners maken hier geen onderdeel van uit. Zij kiezen hun vertegenwoordigers die het mandaat hebben om namens de inwoners beleid vast te stellen.

³⁹ Hendriks, van der Krieken & van Zuydam, *Res Publica* 2017/1, p.7.

⁴⁰ Ankersmit, *Low Countries Historical Review* 1987/3, p. 371.

⁴¹ Graat, in *T&C Gemeentewet* 2019, art. 7 Gemeentewet.

⁴² Denters, de Groot & Klok 2011, p. 369.

⁴³ ‘Kenmerken van een (representatieve) democratie’ prodemos.nl.

2.3.4. Opkomst nieuwe democratische vormen

De representatieve democratie vormt een sterke basis voor het lokaal bestuurlijk stelsel. Toch heeft deze bestuurlijke inrichting ook een aantal nadelen. Zo krijgt het representatieve karakter van de gemeenteraad niet altijd op een juiste manier vorm. De samenstelling van de gemeenteraad blijkt veelal geen juiste afspiegeling te zijn van de bevolking.⁴⁴ Het aantal mannen ligt hoger dan het aantal vrouwen, de gemiddelde leeftijd is hoog, en ook het gemiddelde opleidingsniveau is hoog.⁴⁵ Ook is de inhoudelijke representatie van inwoners soms gebrekkig.⁴⁶ Een gebrek aan inhoudelijke representatie betekent dat de belangen van inwoners niet voldoende worden behartigd. De opvattingen van inwoners krijgen onvoldoende ruimte in het politieke debat, met als gevolg dat het gemeentelijk beleid onvoldoende aansluit bij de verwachtingen van inwoners.⁴⁷ Net als op landelijk niveau corresponderen ook op lokaal niveau de uiteindelijke beleidskeuzes, na coalitievorming, onvoldoende met de verkiezingsuitslagen. Inwoners zijn maar matig tevreden over de wijze waarop zij worden vertegenwoordigd.⁴⁸ Onvrede en vervreemding van het politieke besluitvormingsproces zijn grote risico's voor de democratie. Het niet meer effectief kunnen uitvoeren van gemeentelijk beleid, minder draagvlak voor besluitvorming en een aantasting van de democratische rechtstaat zijn gevolgen van een beperkt functionerende representatieve democratie.⁴⁹

Het onvoldoende functioneren van de inhoudelijke representatie kan een gevolg zijn van de Ostrogorski-paradox en de diplomademocratie. Van de Ostrogorski-paradox is sprake wanneer er voor een besluit geen meerderheid is in de samenleving maar er wel, voornamelijk na coalitievorming, een politieke meerderheid is.⁵⁰ Van een diplomademocratie is sprake wanneer hoger opgeleiden meer politieke invloed kunnen uitoefenen dan lager opgeleiden.⁵¹ Ter verdediging van individuele belangen zijn hoger opgeleiden goed in staat om volksvertegenwoordigers te benaderen en invloed op de politieke agenda uit te oefenen. Socioloog Rosanvallon verwoordde in 2008 de term tegendemocratie. Een vorm van georganiseerd wantrouwen jegens het gevoerde overheidsbeleid, waarbij men een kritische houding aanneemt en transparantie en zelfkritisch vermogen van de overheid eist.⁵² Deze vorm van democratie staat niet los van het bestuurlijk stelsel, maar maakt hier een organisch onderdeel van uit. De samenhang tussen vertrouwen én wantrouwen tussen samenleving én bestuur is van steeds grotere invloed.⁵³

⁴⁴ Schaap 2018, p. 5-6.

⁴⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018, p. 37-42.

⁴⁶ Denktank VNG 2016, p. 63-66.

⁴⁷ Staatscommissie-Remkes 2018, p. 135-136.

⁴⁸ Jansen & Denters 2018, p. 19-25.

⁴⁹ Staatscommissie-Remkes 2018, p. 136.

⁵⁰ Staatscommissie-Remkes 2018, p. 136.

⁵¹ Bovens, *BenM* 2006, 33-4, p. 9-10.

⁵² Adams, *NJB* 2016/1753, p. 2431-2432.

⁵³ Van der Meer, *Idee* 2012/33, p. 24-28.

De positie van inwoners ten opzichte van de overheid verandert. Burgers zijn steeds hoger opgeleid en beschikken over meer informatie dan decennia geleden het geval was. Inwoners worden mondiger en nemen meer initiatief om hun mening te laten horen. Men wil meer zeggenschap over de eigen leefomgeving en laat zich ook sneller horen wanneer zij zich onvoldoende betrokken voelen of het niet eens zijn met het gevoerde beleid.⁵⁴ Tegelijkertijd blijken inwoners minder snel naar de stembus te gaan.⁵⁵ Wanneer inwoners wel gaan, laten zij vooral landelijke politieke overwegingen meewegen in hun keuze.⁵⁶ Ook sluiten zij zich minder vaak aan bij politieke partijen.⁵⁷

De beschreven ontwikkelingen dragen ertoe bij dat de overheid steeds vaker instrumenten inzet om inwoners in een vroegtijdig stadium te betrekken. Andersom verwachten inwoners ook meer betrokken te worden en ruimte te krijgen voor eigen initiatief. Deze nieuwe vormen passen bij een participatieve democratie.

2.3.5. Participatieve democratie

In de vorige paragraaf zijn verschillende aandachtspunten binnen de representatieve democratie geconstateerd. Een van de aandachtspunten is de lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen waarbij landelijke overwegingen voor kiezers veelal belangrijker zijn dan lokale overwegingen. Daarnaast hebben politieke partijen steeds minder leden en vormen de uiteindelijke raadsleden een onvoldoende afspiegeling van de samenleving. Ook is een aandachtspunt dat de coalitievorming tekortdoet aan de verkiezingsuitslag en uiteindelijke beleidskeuzes hier niet bij aansluiten. Diverse pogingen om oplossingen te vinden voor de tekortkomingen, bijvoorbeeld opkomstbevordering bij verkiezingen en dualisering van het gemeentebestuur, blijken nog niet voldoende. Het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 laat op bovenstaande aandachtspunten een gemiddeld cijfer rond de 50% tevredenheid zien.⁵⁸ Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau en het rapport De Staat van het Bestuur 2018 concludeert op de diverse onderwerpen middelmatige cijfers.⁵⁹ De middelmatige tevredenheid over de representatieve democratie geeft aanleiding om na te denken over verbeteringen.⁶⁰ Echter, wanneer de cijfers wel bovengemiddeld positief waren geweest, was er naar alle waarschijnlijkheid evengoed ook een behoefte geweest aan meer participatieve vormen.⁶¹

Een participatieve democratie biedt mogelijkheden voor de toenemende behoefte van inwoners om meer betrokken te worden bij de bestuurlijke besluitvorming. In een participatieve democratie hebben inwoners een actievare rol dan in een representatieve democratie. Inwoners kunnen zelf

⁵⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016, p. 13.

⁵⁵ Steenvoorden, Broekema & van der Waal, *Bestuurswetenschappen* 2017/71, p. 44-45.

⁵⁶ Van der Meer & de Blok, *CDV* 2018/1, p. 30-31.

⁵⁷ Schaap 2018, p. 5-6.

⁵⁸ Jansen & Denters 2018.

⁵⁹ SCP 2015; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018.

⁶⁰ Boogaard, *VNG Magazine* 2020/4, p. 14-17.

⁶¹ Schaap 2018, p. 15.

meedenken en praten, of een stap verder, zelf meebeslissen of meedoen.⁶² Naast een actieve deelname van burgers gaat het bij een participatieve democratie ook om de wijze waarop besluiten worden genomen. Het vooraf vinden van consensus en draagvlak in de samenleving, door middel van discussie en gesprek, is hierbij van groot belang.⁶³

De participatieve democratie wordt gekenmerkt door drie generaties van burgerparticipatie.⁶⁴ Bij de eerste generatie gaat het om inspraak van inwoners bij al uitgewerkte plannen. De tweede vorm gaat een stap verder, daar is sprake van interactieve beleidsvorming en bij de derde vorm ligt het initiatief bij de burgers.⁶⁵ De generaties van burgerparticipatie zijn aanvullend op elkaar. Van inspraak, naar interactieve beleidsvorming, naar eigen initiatief. Door gemeenten wordt tegenwoordig veelal de tweede generatie van burgerparticipatie toegepast. De gemeente organiseert bijvoorbeeld inspraakavonden en burgerpanels; instrumenten die passen binnen de participatieladder.⁶⁶ Naast deze vorm van participatie, waarbij het initiatief bij de overheid ligt, is er steeds vaker sprake van de derde generatie van burgerparticipatie. Kenmerkend verschil met de eerste twee generaties van burgerparticipatie, is dat bij de derde generatie burgerparticipatie het initiatief bij de inwoners ligt en de overheid slecht randvoorwaardelijk of faciliterend optreedt.⁶⁷ De doe-democratie en de directe democratie zijn varianten binnen de derde generatie burgerparticipatie. In de doe-democratie hebben inwoners de ruimte om zelf initiatief te nemen, bijvoorbeeld om de wijk te verbeteren.⁶⁸ Bij de directe democratie kunnen inwoners directe invloed uitoefenen op besluitvorming, bijvoorbeeld via een correctief referendum.⁶⁹

2.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag wat de huidige inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel kenmerkt. Vervolgens is de vraag beantwoord welke democratische vormen er op lokaal niveau waarneembaar zijn en hoe de opkomst van participatieve democratische vormen verklaard moet worden.

De herziening van de Grondwet in 1848 en de invoering van de Gemeentewet in 1881 vormen de basis voor het Huis van Thorbecke en de decentrale eenheidsstaat die Nederland nog altijd kenmerkt. De dualisering van de gemeenten in 2002 zorgde voor een machtscheiding tussen de

⁶² Schaap 2018, p. 6.

⁶³ Leyenaar 2007, p. 7.

⁶⁴ Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 3-4.

⁶⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Doe-Democratie* 2013, p. 12-13.

⁶⁶ De Graaf 2007, p. 29-31.

⁶⁷ Kilic 2008, p. 1-2.

⁶⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Doe-Democratie* 2013, p. 13.

⁶⁹ Schaap 2018, p. 6, 23.

gemeenteraad en het college. De Grondwet en de Gemeentewet geven kaders voor de inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel en de bevoegdheden en taken van de verschillen bestuursorganen.

De bevoegdheidsverdeling tussen gemeenteraad en college is op papier een juiste, maar in de praktijk is deze niet altijd duidelijk gescheiden. Als dagelijks bestuur heeft het college de taak om de besluitvorming van de gemeenteraad voor te bereiden en uit te voeren. De scheiding tussen de wetgevende macht (de gemeenteraad) en de uitvoerende macht (het college) is geen harde lijn. Wanneer de gemeenteraad de kaderstellende en controlerende rol niet voldoende vormgeeft betekent dit dat het college wellicht soms te veel ruimte krijgt om te sturen in het uiteindelijke beleid. Dit wordt mede veroorzaakt en versterkt door de inhoudelijke kennisvoorsprong van het college ten opzichte van de gemeenteraad. Hierdoor is het voor de gemeenteraad moeilijk om zijn controlerende rol uit te voeren en inhoudelijk kaders voor het gemeentelijk beleid te stellen. Daarnaast brengt dit een gevaar met zich mee voor de rol van de gemeenteraad bij het vertegenwoordigen van alle inwoners van een gemeente. De rolopvatting en rolbegrenzing van de verschillende organen dient daarom scherp te worden bewaakt.

De inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel wordt gekenmerkt door een indirecte representatieve democratie. Inwoners van een gemeente kiezen rechtstreeks hun vertegenwoordigers die als taak hebben om, in de gemeenteraad alle inwoners van de gemeente te vertegenwoordigen. Dit representatieve stelsel kent een aantal tekortkomingen, bijvoorbeeld waar het gaat om de (inhoudelijke) representatie van inwoners en de aansluiting van beleid bij de wensen uit de samenleving. De onvrede die dit tot gevolg heeft en de behoefte aan meer betrokkenheid bij besluitvorming zorgt voor de opkomst van de participatieve democratie, waarbij inwoners een actievere rol hebben en de gemeente meer randvoorwaardelijk of faciliterend is. De doe-democratie en directe democratie, als participatievormen waarbij inwoners initiatief nemen, zijn aanvullend op de participatievormen van inspraak en interactieve beleidsvorming.

Heldere verwachtingen vooraf en een voldoende afweging bij de inzet van, met name directe democratische instrumenten, is noodzakelijk om de rol van de gemeenteraad als vertegenwoordiger van het volk te bewaken. De participatieve democratie kan een bijdrage leveren aan het vertrouwen in de democratie en het verkleinen van de afstand tussen de overheid en de samenleving. De juiste inzet van participatieve instrumenten is hierbij essentieel. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de instrumenten die ingezet kunnen worden binnen de participatieve democratie.

In antwoord op de twee gestelde deelvragen in dit hoofdstuk, wordt het lokaal bestuurlijk stelsel gekenmerkt door een representatieve indirecte democratie met al haar tekortkomingen. Deze tekortkomingen dragen mede bij aan de opkomst van de participatieve democratie op lokaal niveau.

3. Participatieve instrumenten

3.1 Inleiding

Ter beantwoording van de derde deelvraag volgt in dit hoofdstuk een beschrijving van de instrumenten die ingezet kunnen worden om participatie te bevorderen. Allereerst wordt het begrip burgerparticipatie in algemene zin gedefinieerd, gevolgd door een aantal participatieve instrumenten. Dit betreft geen limitatieve opsomming maar bevat de belangrijkste, veel toegepaste instrumenten. Per instrument wordt het doel, de voor- en nadelen en de verhouding tot de lokale representatieve democratie aangegeven. Deze uitwerking resulteert uiteindelijk in een antwoord op de vraag; welke instrumenten ingezet kunnen worden om participatie te bevorderen, wat de voor- en nadelen van deze instrumenten zijn en hoe deze instrumenten zich verhouden tot de representatieve inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel.

3.2 Burgerparticipatie

In paragraaf 2.3.5. is gesteld dat er drie generaties van burgerparticipatie zijn, waarbij het onderscheid voornamelijk wordt gevormd door de initiator.⁷⁰ De eerste generatie van burgerparticipatie richt zich op inspraak van inwoners bij al uitgewerkte plannen, bij de tweede generatie neemt de overheid het initiatief tot interactieve beleidsvorming en bij de derde generatie nemen inwoners initiatief.⁷¹ Naast een onderscheid in initiatief is er ook een verschil in de directe en indirecte invloed van burgerparticipatie. Bij indirecte invloed gaat het vooral om beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie. Bij directe invloed gaat het met name om zelfredzame burgerparticipatie, waarbij inwoners zelf aan de slag gaan met bijvoorbeeld wijk-, of beleidsverbetering.⁷² De tweede generatie van burgerparticipatie gaat voornamelijk om indirecte invloed, de derde generatie van burgerparticipatie gaat voornamelijk om directe vormen.⁷³

Burgerparticipatie is enerzijds een aanvulling op de representatieve democratie, waarmee burgers in een vroegtijdig stadium invloed kunnen uitoefenen op het overheidsbeleid, veelal via indirecte instrumenten van participatieve democratie. Anderzijds is burgerparticipatie een vorm van burgerinitiatief, waarbij inwoners iets initiëren en zij de overheid vragen hierin te participeren, ook wel overheidsparticipatie genoemd.⁷⁴ Deze laatste vorm wordt veelal gekenmerkt door directe instrumenten, waarbij vaak sprake is van een terugtrekkende overheid.⁷⁵ In de volgende paragrafen worden een aantal participatieve instrumenten behandeld die op lokaal niveau worden ingezet.

⁷⁰ Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 3-4.

⁷¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Doe-Democratie* 2013, p. 12-13.

⁷² SCP 2014, p. 21.

⁷³ Schaap 2018, p. 6, 23.

⁷⁴ SCP 2014, p. 19-20.

⁷⁵ SCP 2014, p. 20-21.

3.3 Adviesraad en dorps- of wijkraad

3.3.1. Inleiding en doel

In veel gemeenten zijn adviesraden en/of dorps- of wijkraden actief. De overeenkomst is dat beide raden zich inzetten voor een specifiek belang. Bij adviesraden gaat het veelal om beleidsspecifieke of doelgroep gerelateerde onderwerpen, zoals de WMO-raad of seniorenraad.⁷⁶ Bij dorps- of wijkraden gaat het om het vertegenwoordigen van een geografisch deel van een gemeente, zonder specifiek benoemde onderwerpen. De adviesraden en dorps- of wijkraden zijn te classificeren als tweede generatie burgerparticipatie met een beleidsbeïnvloedend karakter. De adviesraden hebben als voornaamste doel; het vertegenwoordigen van een specifiek belang of doelgroep in relatie tot het gemeentelijk beleid. De dorps- of wijkraden hebben als voornaamste doel; het behartigen van belangen en het vertegenwoordigen van, een (geografisch) deel van de inwoners uit de gemeente.⁷⁷

3.3.2. Voor- en nadelen

De inzet van adviesraden heeft als voordeel dat groepen inwoners die zich slecht gehoord voelen, op deze manier een platform krijgen. Een adviesraad vertegenwoordigt deze groep en kan advies geven bij en over beleidsvoornemens. Een nadeel is de beperkte invloed. De advisering van een adviesorgaan bevindt zich veelal pas in de eindfase van beleidsontwikkeling, vlak voor besluitvorming. Daarnaast biedt deze vorm van burgerparticipatie slechts ruimte voor een selecte groep burgers. Namelijk diegene die tot een specifieke doelgroep behoren.⁷⁸

De inzet van dorps- of wijkraden zijn een aanvullende mogelijkheid voor de behartiging van de belangen van inwoners en het contact tussen de overheid en inwoners. Nadelig is dat niet altijd voldoende waarneembaar is of het belang van alle inwoners wordt behartigd door de raden.⁷⁹ De vertegenwoordigers in de dorps- of wijkraden vormen namelijk niet altijd een voldoende afspiegeling van diegenen die zij behoren te vertegenwoordigen en daarin schuilt het gevaar dat sommige doelgroepen binnen de samenleving worden ondervertegenwoordigd.

3.3.3. Verhouding tot lokale representatieve democratie

Zowel een adviesraad als een dorps- of wijkraad kan goed functioneren binnen de representatieve democratie. Beide vormen van burgerparticipatie zijn gericht op beleidsbeïnvloeding. Bij adviesraden gaat het veelal om door de overheid aangedragen onderwerpen. De mogelijkheden om zelf onderwerpen te agenderen zijn beperkt. Dorps- en wijkraden hebben wel meer mogelijkheden tot agendering van onderwerpen als vertegenwoordiger van het dorp of de wijk.⁸⁰

⁷⁶ ProDemos 2018, p. 27-28.

⁷⁷ Van Ostaaïjen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 22-25.

⁷⁸ Van Ostaaïjen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 23.

⁷⁹ Van Ostaaïjen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 24.

⁸⁰ ProDemos 2018, p. 28; Van Ostaaïjen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 23-24.

De representatieve democratie behoeft geen aanpassingen om deze vorm van burgerparticipatie mogelijk te maken. Deze vorm laat de bevoegdheden van het gemeentebestuur intact. In relatie tot de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad kan, met name de wijk- of dorpsraad, worden gezien als vooruitgeschoven post. Van belang is ervoor te waken dat de bevoegdheden van deze raden vooraf voldoende duidelijk zijn, zodat deze niet in het gedrang komen met de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

De adviesraad en dorps- of wijkraad behoeven enige aanpassing om op een volwaardige manier te functioneren binnen de representatieve democratie. Het gaat dan vooral om het vertegenwoordigen van zoveel mogelijk inwoners en de ruimte om zelf onderwerpen te agenderen bij de gemeente.

3.4 Inspraakbijeenkomst

3.4.1. Inleiding en doel

Vrijwel iedere gemeente in Nederland heeft wel een keer een inspraakbijeenkomst georganiseerd. Doel van een inspraakbijeenkomst is om inwoners de gelegenheid te bieden hun mening te geven over beleidsvoornemens.⁸¹ Kenmerkend is dat het in principe gaat om een specifiek beleidsonderwerp dat voor inspraak wordt voorgelegd. Inspraakbijeenkomsten staan in beginsel voor alle inwoners open, al kan de overheid er ook voor kiezen om specifieke doelgroepen, veelal gerelateerd aan woonplaats, uit te nodigen voor inspraak. Inspraakbijeenkomsten kunnen ingezet worden voor het ophalen van ideeën of het verkrijgen van draagvlak.⁸² Inspraakbijeenkomsten zijn aan te merken als tweede generatie burgerparticipatie met een beleidsbeïnvloedend karakter.

3.4.2. Voor- en nadelen

De inzet van inspraakbijeenkomsten in een gemeente heeft als voordeel dat het de mogelijkheid geeft inwoners in een vroegtijdig stadium te betrekken bij beleidsvoornemens. Het geeft inwoners de gelegenheid om hun mening te geven. Dit vormt tevens een nadeel wat betreft de impact van deze inspraak. De verwachtingen van inwoners over de mate van invloed kunnen hierbij hoger zijn dan wat de overheid heeft beoogd. Inspraakbijeenkomsten helpen een gemeente om draagvlak te vinden voor beleidsvoornemens en om beeld te krijgen van de voorkeuren van inwoners. Nadeel is dat de opkomst bij inspraakbijeenkomsten beperkt is en de opkomende inwoners niet altijd een voldoende afspiegeling van alle inwoners vormen. Het zijn veelal mannen, van een wat oudere leeftijd, met een hoog opleidingsniveau.⁸³ Hierdoor kan de opgehaalde informatie een onvoldoende representatief beeld geven van de algemene opvattingen van de samenleving.

⁸¹ ProDemos 2018, p. 16.

⁸² Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 32-33.

⁸³ Bovens, *BenM* 2006, 33-4, p. 9-10.

3.4.3. Verhouding tot lokale representatieve democratie

Inspraakbijeenkomsten functioneren goed binnen een representatieve democratie. De overheid is in staat om informatie op te halen en draagvlak te creëren voor beleidsvoornemens.

De representatieve democratie behoeft geen aanpassingen om deze vorm van burgerparticipatie mogelijk te maken. De bevoegdheden van het gemeentebestuur worden intact gelaten. Bestuurlijke besluitvorming wordt gesterkt door vooraf georganiseerde inspraakbijeenkomsten.

De inspraakbijeenkomsten behoeven enige aanpassing om op een volwaardige manier te functioneren binnen de representatieve democratie. Aandachtspunt is met name het managen van verwachtingen van inspraak. Daarnaast is het een aandachtspunt om een volwaardige afspiegeling van de mening van de samenleving te verkrijgen.

3.5 Dorps- of wijkgesprek/wandeling

3.5.1. Inleiding en doel

De toepassing van dorps- of wijkgesprekken/wandelingen vindt in Nederland steeds vaker plaats.⁸⁴ Doel hiervan is het ophalen van input van inwoners bij gemeentelijk beleid. Verschil met de inspraakbijeenkomsten is dat er bij deze vorm van burgerparticipatie meer ruimte is voor onderwerpen die door inwoners zelf worden aangedragen. Een dorps- of wijkgesprek heeft veelal niet één vooraf vastgesteld onderwerp, maar biedt de mogelijkheid om, nog voordat er beleid is gemaakt, een gesprek te voeren tussen gemeente en inwoners. Dorps- of wijkwandelingen, soms ook wel schouw genoemd, bieden inwoners de mogelijkheid om ook fysiek te laten zien aan het gemeentebestuur wat er zich afspeelt in een dorp of wijk.⁸⁵ Dorps- of wijkgesprekken/wandelingen zijn aan te merken als tweede generatie burgerparticipatie met een beleidsbeïnvloedend karakter.

3.5.2. Voor- en nadelen

De inzet van dorps- of wijkgesprekken/wandelingen heeft als voordeel dat er, zonder tussenkomst van bijvoorbeeld een dorps- of wijkraad, direct contact is tussen inwoners en gemeente. Op deze manier kan er een direct beeld van ideeën van inwoners worden verkregen. Nadeel kan zijn dat inwoners hierbij hogere verwachtingen hebben wat betreft de impact en mate van invloed, dan wat de gemeente heeft beoogd. Verkeerde verwachtingen kunnen een negatief effect zijn van deze participatievorm. Daarnaast is een nadeel dat vaak dezelfde groepen inwoners, veelal mannen, van een wat oudere leeftijd, met een hoog opleidingsniveau, gebruik maken van deze vorm van inspraak. Hiermee kunnen de belangen van andere doelgroepen, bijvoorbeeld jongeren, onderbelicht blijven.⁸⁶

⁸⁴ ProDemos 2018, p. 16.

⁸⁵ Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 33-35.

⁸⁶ Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 35.

3.5.3. Verhouding tot lokale representatieve democratie

Dorps- of wijkgesprekken/wandelingen functioneren goed binnen een representatieve democratie. Het biedt de overheid de mogelijkheid om informatie op te halen en is voor inwoners een laagdrempelige manier om aandacht te vragen voor onderwerpen binnen de eigen leefomgeving.

De representatieve democratie behoeft geen aanpassingen om deze vorm van burgerparticipatie mogelijk te maken. De bevoegdheden van het gemeentebestuur worden intact gelaten. Het gemeentebestuur kan informatie ophalen en daarmee de bestuurlijke agenda vormgeven.

De dorps- of wijkgesprekken/wandelingen hebben enige aanpassing nodig om volwaardig te functioneren binnen de representatieve democratie. Om een representatieve afspiegeling van inwoners te waarborgen, is er aandacht nodig voor de opkomst van inwoners, zowel qua aantal als qua achtergrond. Bij deze vorm van burgerparticipatie schuilt het gevaar van diplomademocratie, waarbij hoger opgeleiden beter in staat zijn zich te laten horen dan lager opgeleiden.⁸⁷

3.6 Online burgerpanel

3.6.1. Inleiding en doel

Een vorm van burgerparticipatie die steeds minder toegepast wordt, is het online burgerpanel.⁸⁸ Een burgerpanel biedt inwoners de mogelijkheid om, op basis van stellingen over specifieke beleidsonderwerpen, hun mening te geven. Wanneer het burgerpanel ook de mogelijkheid van een forum biedt, kunnen inwoners ook zelf onderwerpen aandragen. Het voornaamste doel van een online burgerpanel is het ophalen van ideeën van inwoners.⁸⁹ Een online burgerpanel is aan te merken als tweede generatie burgerparticipatie met een beleidsbeïnvloedend karakter.

3.6.2. Voor- en nadelen

De inzet van een online burgerpanel heeft als voordeel dat het een laagdrempelige mogelijkheid is om inwoners naar hun mening te vragen over beleidsvoornemens. De gevraagde tijdsinvestering is relatief laag en men kan deelnemen wanneer het hun uitkomt. Een nadeel is dat er een digitale vaardigheid benodigd is om deel te kunnen nemen. Hiermee kunnen specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld senioren die minder digitaal onderlegd zijn, minder makkelijk deelnemen.⁹⁰

3.6.3. Verhouding tot lokale representatieve democratie

Online burgerpanels functioneren goed binnen een representatieve democratie. De overheid is in staat om informatie en meningen op te halen over beleidsvoornemens.

⁸⁷ Bovens, *BenM* 2006, 33-4, p. 9-10.

⁸⁸ ProDemos 2018, p. 16.

⁸⁹ Van Ostaaïjen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 28.

⁹⁰ Van Ostaaïjen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 29.

De representatieve democratie behoeft geen aanpassingen om deze vorm van burgerparticipatie mogelijk te maken. De bevoegdheden van het gemeentebestuur worden intact gelaten. Bestuurlijke besluitvorming wordt ondersteund door vooraf onderzocht draagvlak.

Online burgerpanels vragen aandacht om op een volwaardige manier te functioneren binnen de representatieve democratie. Met name beperkte digitale vaardigheden van inwoners kunnen een belemmering zijn om een brede groep inwoners te bereiken. Wanneer dit bereik onvoldoende is, kan de representativiteit van de uitkomsten van het panel in twijfel worden getrokken.

3.7 Burgerinitiatief

3.7.1. Inleiding en doel

Een burgerinitiatief kan zowel een formeel als een informeel karakter hebben. Een formeel burgerinitiatief waarbij inwoners, op basis van een door de gemeente vastgestelde verordening, onderwerpen op de agenda van de gemeenteraad kunnen plaatsen, vindt relatief weinig plaats.⁹¹ Een informeel burgerinitiatief komt daarentegen in zeker driekwart van de gemeenten voor.⁹² Onder informele burgerinitiatieven vallen alle activiteiten van inwoners in hun dorp of wijk, waarbij ze de gemeente vragen om te faciliteren. Een formeel burgerinitiatief is aan te merken als tweede generatie burgerparticipatie. Wanneer burgers een informeel burgerinitiatief bij de gemeente voorleggen, is dit een vorm van derde generatie burgerparticipatie.

3.7.2. Voor- en nadelen

Burgerinitiatieven geven inwoners de mogelijkheid om zelf ideeën te ontwikkelen over verbeteringen van de eigen leefomgeving, wat kan bijdragen aan de betrokkenheid en sociale cohesie in de buurt. Een nadeel is dat bij burgerinitiatieven niet altijd te onderscheiden is of het initiatief een breed draagvlak heeft in de buurt of dat het voornamelijk om een persoonlijke wens gaat. Daarnaast is een nadeel van, met name, formele burgerinitiatieven dat de doorlooptijd binnen de gemeente relatief lang kan zijn. Dit komt bijvoorbeeld doordat er eerst formele besluitvorming door de gemeenteraad moet plaatsvinden voordat inwoners weten of hun initiatief gesteund wordt.⁹³

3.7.3. Verhouding tot lokale representatieve democratie

Burgerinitiatieven kunnen goed functioneren binnen de representatieve democratie.

De representatieve democratie behoeft geen aanpassingen om deze vorm van burgerparticipatie mogelijk te maken. Zowel voor formele als informele burgerinitiatieven geldt dat deze geen direct

⁹¹ Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 31.

⁹² ProDemos 2018, p. 16, 25.

⁹³ Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 31-32.

gevolgen hebben voor de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Bij formele burgerinitiatieven geldt dat er besluitvorming noodzakelijk is. Bij informele initiatieven is dit niet altijd het geval. Dit maakt de toepassing van informele initiatieven voor de gemeenteraad minder transparant.

Burgerinitiatieven hebben geen aanpassingen nodig om te functioneren binnen de lokale representatieve democratie. Wel is het van belang om aandacht te besteden aan verwachtingsmanagement bij inwoners.

3.8 Bindend correctief referendum

3.8.1. Inleiding en doel

Een lokaal referendum is een instrument dat nog niet op grote schaal wordt toegepast.⁹⁴ Er zijn verschillende vormen van referenda, zoals raadplegende en raadgevende referenda. Het initiatief wordt bij een raadplegend referendum door de overheid genomen. Bij een raadgevend referendum nemen burgers het initiatief.⁹⁵ Het doel van een referendum is om inwoners de mogelijkheid te bieden om hun mening over specifieke (onderdelen van) beleidsonderwerpen te geven. Referenda vinden veelal plaats vlak voor of zelfs na bestuurlijke besluitvorming, zoals bij een correctief referendum. Om referenda mogelijk te maken moet er een referendumverordening zijn vastgesteld. Daarom is dit een tweede generatie burgerparticipatie. Bij een bindend correctief referendum, waarbij inwoners het initiatief nemen en de overheid gebonden is aan de uitkomsten, kan deze vorm als derde generatie burgerparticipatie worden beschouwd.⁹⁶

3.8.2. Voor- en nadelen

Het bindend correctief referendum heeft als voordeel dat het voor alle inwoners toegankelijk is en het inwoners de mogelijkheid geeft om het bestuur te corrigeren op besluitvorming waar zij zich niet in kunnen vinden. Een nadeel is dat wanneer de opkomst van inwoners bij een correctief referendum relatief laag is, het representatieve karakter van de uitkomst onvoldoende kan zijn. Hierdoor kan het gemeentelijk beleid beïnvloed worden door een beperkte groep inwoners die een onvoldoende afspiegeling van de samenleving vormen. Wanneer het correctief referendum geen bindend karakter heeft kan een nadeel van deze vorm van burgerparticipatie zijn, dat inwoners verwachten dat de uitkomst wordt gerespecteerd maar de gemeente hier niet toe gedwongen is.⁹⁷

⁹⁴ Van der Krieken 2019, p. 14.

⁹⁵ Staatscommissie-Remkes 2018, p. 140-143.

⁹⁶ Staatscommissie-Remkes 2018, p. 142-143.

⁹⁷ Van Ostaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 30-31.

3.8.3. Verhouding tot lokale representatieve democratie

Een correctief referendum kan functioneren binnen een representatieve democratie, maar wanneer een referendum een bindend effect heeft, wordt de verhouding met de lokale representatieve democratie ingewikkeld. Een correctief referendum geeft inwoners de mogelijkheid om het gemeentebestuur te corrigeren wanneer zij het niet eens zijn met besluitvorming. Wanneer deze correctie een bindend karakter krijgt, moet het gemeentebestuur zich aan deze uitkomsten houden. De inrichting van de representatieve democratie behoeft heroverweging om een bindend correctief referendum mogelijk te maken. De volksvertegenwoordigende rol komt in het gedrang en ook het bindende karakter kan de positie van de gemeenteraad, als hoogste besluitvormende orgaan binnen een gemeente, schaden.

Het correctief referendum heeft aandacht nodig wat betreft het bindende karakter, om op een volwaardige manier te kunnen functioneren binnen de representatieve democratie. Zonder het bindende karakter behoeft deze referendumvorm ook aandacht waar het gaat om de representativiteit van de uitkomsten van een referendum.

3.9 Participatief begroten

3.9.1. Inleiding en doel

Een minder vaak toegepaste vorm van burgerparticipatie is het participatief begroten. Bij participatief begroten worden inwoners betrokken bij het verdelen van (delen van) de gemeentebegroting.⁹⁸ Het biedt inwoners de mogelijkheid om mee te praten over de besteding van budget en hoe besteding ten goede kan komen aan de eigen leefomgeving. Het voornaamste doel van deze vorm van burgerparticipatie is het stimuleren van zelfwerkzaamheid onder de bevolking en het bereiken van een kostenbesparing.⁹⁹ Een onderdeel van het participatief begroten kan zijn het toekennen van zogenaamde buurtbudgetten. Hierbij krijgen inwoners zelf de mogelijkheid om te bepalen waar gemeentelijk budget aan besteed wordt. Participatief begroten is aan te merken als tweede generatie burgerparticipatie met een beleidsbeïnvloedend karakter. Echter, het is een vorm van derde generatie burgerparticipatie wanneer burgers zelf de ruimte krijgen om te bepalen waar budget aan wordt besteed en zij hier, door middel van een buurtbudget, ook zelf uitvoering aan kunnen geven.

3.9.2. Voor- en nadelen

Het participatief begroten heeft als voordeel dat het inwoners de mogelijkheid biedt om mee te praten over de besteding van publiek geld. Dit kan ertoe bijdragen dat er meer draagvlak is voor beleidskeuzes en het inzicht geeft in de bestedingsvoorkeuren van inwoners. Een nadeel van

⁹⁸ ProDemos 2018, p. 22.

⁹⁹ Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 36-37.

participatief begroten is de verhouding tot de representatieve inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel. Het budgetrecht van de raad kan in gedrang komen wanneer inwoners het budgetrecht, deels, van de gemeenteraad overnemen. Het vertegenwoordigen van de gehele gemeente en het behartigen van het algemeen belang door de gemeenteraad kan hierdoor worden belemmerd.¹⁰⁰

3.9.3. Verhouding tot lokale representatieve democratie

Het participatief begroten kan functioneren binnen een representatieve democratie, maar het raakt wel aan het budgetrecht van de gemeenteraad. Door inwoners mee te laten denken over waar budgetten aan worden besteed, wordt betrokkenheid gecreëerd. Echter, wanneer de stem van de burger ook doorslaggevend is, gaat het om meebeslissen en is het een vorm van directe democratie. De inrichting van de representatieve democratie behoeft heroverweging om participatief begroten op een passende manier mogelijk te maken. Wanneer bij het participatief begroten ook de ruimte aan inwoners wordt geboden om zelf te bepalen waar zij budget aan willen besteden, kan dit de positie van de gemeenteraad als hoogste besluitvormend orgaan binnen een gemeente, schaden. Het participatief begroten behoeft aandacht wat betreft de verwachting van inwoners over de invloed van hun stem. Daarnaast is ook de representativiteit van de groep betrokken inwoners van groot belang. Vertegenwoordigen zij voldoende de buurt of gaat het om een te groot eigen belang.

3.10 Right to Challenge

3.10.1. Inleiding en doel

Het Right to Challenge is een vorm van burgerparticipatie waarbij inwoners de mogelijkheid krijgen om taken van de overheid over te nemen wanneer zij van mening zijn dat zij dat zelf beter of goedkoper kunnen.¹⁰¹ Ter consultatie is door de wetgever een voorstel voorgelegd om artikel 150 Gemeentewet aan te passen en daarin het zogenaamde 'uitdaagrecht' vast te leggen.¹⁰² Het doel van het Right to Challenge is om inwoners meer betrokken te maken bij de eigen leefomgeving en de mogelijkheid te bieden om hier, met ondersteuning van de overheid, zelf vorm aan te geven.¹⁰³ Het Right to Challenge kan gezien worden als derde generatie van burgerparticipatie.

3.10.2. Voor- en nadelen

Het voordeel van het Right to Challenge is dat het inwoners de mogelijkheid en ruimte geeft om taken van de overheid over te nemen waarvan zij denken dat zij dit zelf beter kunnen. Met deze mogelijkheid krijgen inwoners een grotere invloed en zijn zij mogelijk meer tevreden over de wijze

¹⁰⁰ Schaap & Leenknecht 2018, p. 40-41.

¹⁰¹ Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 38.

¹⁰² VNG, 'Raadgever Right tot Challenge', vng.nl 31 mei 2020.

¹⁰³ Den Ouden, Boogaard & Driessen 2019, p. 8-9.

van uitvoering. Financieel kan het een voordeel zijn dat, door de zelfwerkzaamheid, een kostenbesparing behaald kan worden. Bijvoorbeeld bij het onderhouden van een parkje door de inwoners zelf. Een nadeel is dat het vooraf onzeker is of de beoogde voordelen ook behaald worden.

3.10.3. Verhouding tot lokale representatieve democratie

Het Right to Challenge kan functioneren binnen de lokale representatieve democratie wanneer de kaders en verwachtingen vooraf duidelijk zijn vastgelegd. Het wetsvoorstel om het Right to Challenge op te nemen in artikel 150 Gemeentewet verwoordt het overnemen van uitvoerende taken van de gemeente wanneer deze mogelijkheid in een verordening is vastgelegd.

De inrichting van de representatieve democratie behoeft aanpassingen om deze vorm van burgerparticipatie mogelijk te maken. De wijziging van de Gemeentewet is voorwaardelijk. Daarnaast moet een verordening worden vastgesteld waarin de voorwaarden zijn bepaald, op grond waarvan inwoners taken van de overheid kunnen overnemen. Voor de positie van de gemeenteraad heeft deze vorm van burgerparticipatie geen directe invloed. Wel heeft het invloed op het college van burgemeester en wethouders die met de uitvoerende taak zijn belast.

Het Right to Challenge heeft geen aanpassingen nodig om binnen de lokale representatieve democratie te kunnen functioneren. Wel moet er voldoende aandacht zijn voor de impact en de gevolgen die deze vorm van burgerparticipatie voor zowel de gemeente als voor de betreffende inwoners zelf heeft. Bij het uitdagen van de overheid horen wederzijdse verwachtingen. Of inwoners dit kunnen waarmaken is vooraf niet altijd voldoende te bepalen.

3.11 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag welke instrumenten ingezet kunnen worden om participatie te bevorderen, wat de voor- en nadelen van deze instrumenten zijn en hoe deze instrumenten zich verhouden tot de representatieve inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel.

Er zijn drie generaties van burgerparticipatie te onderscheiden, waarbij het initiatief en de invloed onderling verschillend is. Enerzijds vormt burgerparticipatie een aanvulling op de representatieve democratie als beleidsbeïnvloedende vorm van burgerparticipatie en anderzijds kan burgerparticipatie worden gezien als vorm van burgerinitiatief en zelfredzaamheid.

Veel van de instrumenten die ingezet worden in het kader van burgerparticipatie vormen een aanvulling op de lokale representatieve democratie. Ook zijn er een aantal instrumenten die aanpassingen nodig hebben om goed te kunnen functioneren binnen de representatieve democratie. Daarnaast is er een categorie die vraagt om aanpassingen van de lokale bestuurlijk inrichting.

Adviesraden en dorps- of wijkraden passen goed binnen de representatieve democratie. Het democratisch stelsel behoeft geen aanpassingen om dit instrument mogelijk te maken. Het instrument zelf bevat ontwikkelmogelijkheden, met name waar het gaat om het vertegenwoordigen van zoveel mogelijk inwoners. Ook inspraakbijeenkomsten zijn passend binnen de representatieve democratie en vragen geen aanpassingen van het bestuurlijk stelsel. Wel behoeft dit participatieve instrument aandacht waar het gaat om de verwachtingen van inwoners wat betreft invloed en resultaat. Ditzelfde geldt voor de dorps- of wijkgesprekken/wandelingen, waarbij aandacht moet zijn voor de representativiteit van deelnemende inwoners. Voor online burgerpanels geldt dat er geen aanpassingen van de representatieve democratie noodzakelijk zijn. Wel kent het instrument beperkingen betreffende de toegankelijkheid voor zoveel mogelijk inwoners. Tot slot geldt ook voor burgerinitiatieven dat er geen aanpassingen aan de representatieve democratie noodzakelijk zijn en dat het instrument aandacht nodig heeft aangaande de verwachtingen van inwoners.

Anders is dit bij het bindend correctief referendum als participatief instrument. De rol van de gemeenteraad komt, door de bindende werking van de uitkomsten van een referendum, in het gedrang. Dit schaadt de positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente en daarmee past dit instrument niet binnen de representatieve democratie. Dit geldt ook voor het participatief begroten, dat raakt aan het budgetrecht van de gemeenteraad. Wanneer burgers een bepalende stem hebben bij de besteding van budgetten, ondermijnt dit de positie van de gemeenteraad. Ook het Right to Challenge conflicteert met de representatieve democratie. Niet zo zeer voor de positie van de gemeenteraad, maar voor de uitvoerende taak van het college. Daarnaast moet regelgeving worden aangepast om dit instrument überhaupt mogelijk te maken.

Alle instrumenten die raken aan de representatieve democratie hebben inhoudelijke verbeterpunten om te kunnen functioneren binnen de representatieve democratie. Voor het bindend correctief referendum geldt dat er aandacht nodig is voor de representativiteit van de uitkomsten van een referendum, wanneer de opkomst laag is. De representativiteit is ook een aandachtspunt bij het participatief begroten. Het gevaar van eigen belang en het niet representeren van het belang van de buurt ligt hierbij op de loer. Tot slot is het bij het Right to Challenge van belang om vooraf oog te hebben voor de haalbaarheid van de uitdaging door inwoners.

De participatieve instrumenten vormen in beginsel een goede aanvulling op de representatieve democratie. De inzet van instrumenten zorgt voor een grotere betrokkenheid van inwoners bij overheidsbeleid en kan bijdragen aan een breder draagvlak. Alle instrumenten bevatten ontwikkelpunten, maar die zijn niet onoverkomelijk en doorontwikkeling van instrumenten past bij een moderne democratie. Het is van belang om doorontwikkeling ook samen met inwoners vorm te geven en burgers te betrekken bij evaluatie.

Een risico wordt gevormd door de instrumenten die raken aan de positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente en vertegenwoordiging van alle inwoners. Het bindend correctief

referendum en het participatief begroten zijn daarom niet wenselijk binnen de representatieve democratie. Zonder de bindende voorwaarden van het correctief referendum en met een bepalende stem voor de gemeenteraad bij het participatief begroten, zijn deze instrumenten wel toepasbaar binnen de representatieve democratie. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de verhouding tussen de representatieve democratie en de participatieve democratische vormen.

In antwoord op de gestelde deelvraag in dit hoofdstuk zijn er veel verschillende instrumenten die ingezet kunnen worden om participatie te bevorderen, elk met zijn eigen voor- en nadelen. In sommige gevallen verhouden de participatieve instrumenten zich lastig tot de representatieve inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel.

4. Het representatieve lokaal bestuurlijk stelsel en de participatieve democratie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de vierde en vijfde deelvraag beantwoord door het representatieve lokaal bestuurlijk stelsel, in relatie tot de participatieve democratie te bestuderen. Allereerst worden, op basis van de eerdere hoofdstukken, de kenmerken van de representatieve en de participatieve democratie beschreven, gevolgd door de kansen en risico's van de participatieve democratie in relatie tot de representatieve democratie. Daarna wordt ingegaan op de wijze waarop de beide democratische vormen op elkaar kunnen aansluiten. Deze uitwerking resulteert in een antwoord op de vraag; welke kansen en risico's een participatieve democratie op lokaal niveau met zich meebrengt in relatie tot de representatieve democratie. Ook maakt de uitwerking duidelijk wat er nodig is om het lokaal bestuurlijk stelsel en de maatschappelijke en bestuurlijke behoefte aan participatieve democratische vormen op elkaar aan te laten sluiten.

4.2 Kenmerken representatieve en participatieve democratie

In de voorgaande hoofdstukken is de inhoud van de lokale representatieve en participatieve democratie beschreven. De representatieve democratie; als basis van het bestuurlijk stelsel. De participatieve democratie; met instrumenten die geen basis hebben in de representatieve inrichting van het lokaal bestuur. Dat hier geen basis voor is wil niet zeggen dat de participatieve instrumenten niet toegepast kunnen worden binnen de representatieve democratie. Uitgangspunt is dat de vormen van een participatieve democratie zo geïntegreerd worden in de representatieve democratie, dat dit een versterking vormt van de democratie in zijn geheel.¹⁰⁴ In deze paragraaf worden de belangrijkste kenmerken van beide democratische vormen beknopt weergegeven. Dit vormt de basis waarop in de volgende paragraaf de kansen en risico's van de participatieve democratie worden uitgewerkt.

Representatieve democratie

De lokale representatieve democratie wordt gekenmerkt door een indirecte democratie waarbij inwoners rechtstreeks de volksvertegenwoordigers kiezen, die vervolgens namens het volk bestuurlijke besluiten nemen.¹⁰⁵ De volksvertegenwoordigers nemen zitting in de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft een vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol.¹⁰⁶ Door kaders te stellen probeert de gemeenteraad onder andere de mening van de inwoners te vertalen in beleid.

¹⁰⁴ Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 2016, p. 29.

¹⁰⁵ Hendriks, van der Krieken & van Zuydam, *Res Publica* 2017/1, p. 7.

¹⁰⁶ Denktank VNG 2016, p. 55-59.

De gemeenteraad doet dat omdat hij alle inwoners van de gemeente vertegenwoordigt.¹⁰⁷ De raad controleert het college van burgemeester en wethouders of zij op een juiste wijze uitvoering geven aan het beleid. De vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad is de directe vertaling van een representatieve democratie.

Participatieve democratie

De lokale participatieve democratie kenmerkt zich door een actieve rol voor inwoners, waarbij wordt geprobeerd om besluiten te nemen op basis van zoveel mogelijk consensus en draagvlak.¹⁰⁸ Inwoners krijgen in een participatieve democratie de ruimte om zelf mee te denken en te praten. Maar ook om mee te beslissen of te doen.¹⁰⁹ De instrumenten die binnen een participatieve democratie worden ingezet, zijn te rubriceren in drie generaties van burgerparticipatie. De eerste generatie burgerparticipatie richt zich op inspraak bij al uitgewerkte plannen. Bij de tweede generatie neemt de gemeente het initiatief tot interactieve beleidsvorming en bij de derde generatie nemen inwoners zelf initiatief en zijn ook vormen van directe democratie mogelijk.¹¹⁰ De instrumenten zijn te onderscheiden in beleidsbeïnvloedende en in zelfredzame vormen van burgerparticipatie.¹¹¹

De basis van de representatieve democratie wordt gevormd door het vertegenwoordigen van inwoners en het voor en namens deze inwoners besluiten en handelen door de gemeenteraad. Bij de participatieve democratie wordt de basis juist gevormd door de ruimte die inwoners hebben om zelf te handelen of te besluiten. De participatieve democratie is enerzijds een aanvulling op de representatieve democratie. Het biedt ruimte om inwoners te betrekken bij het overheidsbeleid. Anderzijds vraagt de participatieve democratie een terugtrekkende beweging van de overheid bij instrumenten met soms zelfs directe zeggenschap voor burgers. Deze ontwikkeling sluit minder goed aan bij de representatieve inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel.¹¹²

4.3 Kansen

In het vorige hoofdstuk is per participatief instrument de verhouding met de representatieve democratie uitgewerkt. Geconcludeerd werd dat een aantal instrumenten een goede aanvulling zijn op de representatieve democratie. Een aantal instrumenten behoeven aanpassing om binnen de representatieve democratie te kunnen functioneren en een aantal instrumenten vragen om aanpassing van het representatief bestuurlijk stelsel. De toepassing van de participatieve democratie op lokaal niveau brengt in algemene zin ook een aantal kansen en risico's met zich mee.

¹⁰⁷ Graat, in *T&C Gemeentewet* 2019, art. 7 Gemeentewet.

¹⁰⁸ Leyenaar 2007, p. 7.

¹⁰⁹ Schaap 2018, p. 6.

¹¹⁰ Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 3-4.

¹¹¹ SCP 2014, p. 21.

¹¹² SCP 2014, p. 19-21.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kansen die verbonden zijn aan de participatieve democratie vanuit het oogpunt van de representatieve democratie. De participatieve democratie biedt kansen om de representatieve democratie te versterken bij het creëren van een grotere betrokkenheid van inwoners bij overheidsbeleid. Door inwoners via interactieve beleidsvorming te betrekken, wordt het niet alleen 'het gemeentelijk beleid', maar heeft het ook de kans om 'het beleid van de samenleving' te worden. De participatieve democratie draagt bij aan het verkrijgen van draagvlak voor beleid. Daarnaast zorgt de participatieve democratie voor een betere afstemming tussen de wensen van de inwoners en het gemeentelijk beleid. Niet alleen op het moment dat er verkiezingen zijn, maar juist ook gedurende een bestuursperiode door bijvoorbeeld inspraakmogelijkheden. De participatieve democratie geeft inwoners de mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan de samenleving en de eigen leefomgeving. Op basis van persoonlijke ervaringen of kennis kunnen inwoners beleidskeuzes beïnvloeden of zelfs sturen. Het gevoel gehoord te worden door de volksvertegenwoordigers in de representatieve democratie, wordt door de inzet van participatieve instrumenten vergroot. De kansen die de participatieve democratie met zich meebrengt in relatie tot de representatieve democratie zijn in de kern terug te brengen naar draagvlak voor en betrokkenheid bij beleid en de ruimte voor inwoners voor eigen initiatief en het inbrengen van ideeën.

4.4 Risico's

Naast kansen brengt de toepassing van de participatieve democratie op lokaal niveau ook een aantal risico's met zich mee. De meeste van deze risico's zijn gerelateerd aan de rollen van de gemeenteraad. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de risico's die verbonden zijn aan de participatieve democratie vanuit het oogpunt van de representatieve democratie.

Vertegenwoordigende rol gemeenteraad

Het grootste risico van de participatieve democratie wordt gevormd door de invloed op de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft als taak om het algemeen belang te behartigen.¹¹³ De raad heeft een volksvertegenwoordigende rol en dient daarbij, in lijn met het afspiegelingsbeginsel, alle inwoners te representeren.¹¹⁴ De belangen van eenieder moeten zoveel als mogelijk worden meegenomen bij besluitvorming. Gebeurt dit onvoldoende, dan kan worden getwijfeld aan de representativiteit van besluitvorming.

Een essentieel onderwerp is de representativiteit van de betrokken inwoners. Bij de inzet van participatieve instrumenten worden inwoners gevraagd om mee te denken of komen inwoners zelf met een initiatief. Of de input en ideeën representatief zijn voor alle inwoners valt in twijfel te trekken. In paragraaf 2.3.4. is geconcludeerd dat de gemeenteraad niet altijd een afspiegeling van de

¹¹³ Schlössels 2017, p. 21-22.

¹¹⁴ Bovens, *BenM* 2005, 32-3, p. 124.

samenleving vormt, ook bij participatieve instrumenten is dit het geval. Met name bij de instrumenten die door de overheid worden ingezet, zoals inspraakbijeenkomsten en dorps- of wijkgesprekken, vormen de betrokken inwoners niet altijd een afspiegeling van de samenleving. Gelijk aan de samenstelling van de gemeenteraad, zijn betrokken inwoners ook hierbij veelal mannen, van een wat oudere leeftijd, met een hoog opleidingsniveau.¹¹⁵ De input die bij deze groep inwoners wordt opgehaald, vormt vaak geen afspiegeling van de mening van de gehele samenleving.¹¹⁶ Aangenomen mag worden dat inwoners die hun input leveren dit meer doen vanuit een eigen belang en mening en in mindere mate vanuit een afweging van het algemeen belang. De gemeenteraad heeft een rol te vervullen bij het controleren van de input op de relatie met het algemeen belang.

De input van inwoners die betrokken zijn bij participatieve instrumenten, beïnvloedt in zekere mate de besluitvorming van de gemeenteraad. Een risico is dat hetgeen opgehaald is in de samenleving, wordt gezien als ‘de’ mening van alle inwoners, wat het lastig maakt voor de gemeenteraad om de opgehaalde input naast zich neer te leggen. Een gevolg is dat niet het algemeen belang, maar het belang van een specifieke groep inwoners wordt behartigd. Dit kan conflicteren met het meerderheidsbeginsel.¹¹⁷ Hiermee ontstaat de situatie dat de mening van degene die in staat zijn om zich te laten horen, zwaarder weegt dan de mening van de zwijgende groep inwoners.¹¹⁸ Dit gevaar doet zich met name voor bij indirecte vormen van burgerparticipatie. Directe democratische vormen, zoals het bindend correctief referendum, kunnen wel een representatiever beeld opleveren, omdat deze instrumenten inwoners individueel bevraagd en laagdrempelig en toegankelijk is.¹¹⁹

De rol van de gemeenteraad als vertegenwoordigend orgaan en behartiger van het algemeen belang, kan in het gedrang komen bij de toepassing van de participatieve democratie. Inspraak vormt een belangrijk onderdeel van beleidsvorming, maar representeert vaak niet de mening van alle inwoners. De input vormt echter wel een belangrijke basis waarop de gemeenteraad een besluit neemt. Directe democratische vormen geven een representatiever beeld, maar de afweging van het algemeen belang kan hiermee niet worden geborgd. Het behartigen van het algemeen belang is een taak van de gemeenteraad, maar bij directe democratische vormen wordt de raad gecorrigeerd door de samenleving. De rol van de gemeenteraad wordt met de inzet van participatieve instrumenten bemoeilijkt waar het gaat om het behartigen van het algemeen belang en het vertegenwoordigen van alle inwoners van de gemeente. Dit zijn risico's van de participatieve democratie in relatie tot de representatieve democratie. Echter, deze risico's maakt niet dat de participatieve democratie niet naast de representatieve democratie kan functioneren. Wel vraagt dit aandacht wat betreft de waarde die wordt gehecht aan, de resultaten van participatieve instrumenten.

¹¹⁵ Van der Meer, *De Groene Amsterdammer* 11 januari 2017.

¹¹⁶ Bovens, *BenM* 2006, 33-4, p. 9-10.

¹¹⁷ Bovens, *BenM* 2005, 32-3, p. 125.

¹¹⁸ Bovens, *BenM* 2006, 33-4, p. 9-10.

¹¹⁹ Van der Meer, *De Groene Amsterdammer* 11 januari 2017.

Kaderstellende rol gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een kaderstellende rol voor het gemeentelijk beleid. Deze rol kan op verschillende manieren in het gedrang komen in relatie tot de participatieve democratie.

Een van de risico's van de participatieve democratie ten opzichte van de kaderstellende rol van de gemeenteraad, is gerelateerd aan de eerdergenoemde verwachtingen van burgerparticipatie. Wil de gemeenteraad voldoende grip houden op de toepassing van de participatieve instrumenten, dan moet de gemeenteraad hiervoor kaders vaststellen. Dit kan vooraf per individueel onderwerp, maar ook in algemene zin middels een visie. Hierin kan omschreven worden hoe de gemeenteraad uitvoering wil geven aan de lokale democratie, inclusief haar vertegenwoordigende rol in relatie tot de samenleving.¹²⁰ Wanneer een dergelijke visie door de gemeenteraad wordt vastgesteld, geeft dit vooraf helderheid over verwachtingen van proces en invloed. Ook geeft het de gemeenteraad de gelegenheid om zelf de kaders te bepalen waarbinnen participatieve instrumenten worden toegepast. Wanneer deze kaders vooraf niet duidelijk zijn komt op dit punt de participatieve democratie in het gedrang met de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

Een ander risico is, net als bij de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad, de waarde die aan de uitkomsten van participatieve instrumenten wordt gehecht. Kaders stellen doet de gemeenteraad onder andere op basis van de input die wordt opgehaald met participatieve instrumenten. Wanneer de verkregen input geen representatief beeld geeft en te veel gekleurd is door de meningen van belanghebbenden, is een groot risico dat de gemeenteraad kaders stelt die niet gebaseerd zijn op de mening van de samenleving. Hiermee komt ook het dienen van het algemeen belang in gevaar.¹²¹

Het initiatief tot toepassing van participatieve instrumenten ligt meestal bij het college van burgemeester en wethouders, als uitvoerend orgaan, of bij de inwoners zelf. Door vroegtijdige toepassing van participatieve instrumenten bij beleidsvorming, ontstaat het risico dat er voor de gemeenteraad nog een beperkte ruimte is om kaders te stellen. De maatschappelijke druk om in te stemmen met een voorstel dat, mede op basis van participatieve democratie tot stand is gekomen, is voor de gemeenteraad groot. Wanneer de gemeenteraad, vanuit de afweging van algemeen belang, niet kan instemmen, is het lastig om van het voorstel af te wijken. Voor initiatieven die door inwoners zelf worden genomen geldt enerzijds dat de overheid dit stimuleert en anderzijds dat deze initiatieven de uitvoering van de kaderstellende rol van de gemeenteraad kunnen belemmeren. Dit is een risico van de participatieve democratie in relatie tot de representatieve democratie. Echter, dit risico maakt niet dat de participatieve democratie niet kan functioneren naast de representatieve democratie. Wel vraagt het aandacht wat betreft de ruimte die wordt gegeven voor, en het moment waarop participatieve instrumenten worden toegepast.¹²²

¹²⁰ De Graaf, Schaap & Theuns 2016, p. 21-22.

¹²¹ De Graaf, Schaap & Theuns 2016, p. 21-22.

¹²² De Graaf, Schaap & Theuns 2016, p. 21-22.

Controlerende rol gemeenteraad

De inzet van participatieve instrumenten wordt veelal uitgevoerd door het college van burgemeester en wethouders. Dit doet het college in opdracht van de gemeenteraad, of op eigen initiatief. De gemeenteraad moet controleren of er een representatief beeld uit de samenleving wordt opgehaald, of dat het een te gekleurd beeld is.¹²³ De raad moet er op letten of er voldoende is gedaan om zoveel mogelijk inwoners te betrekken en er ruimte is geboden voor de inzichten van alle inwoners.¹²⁴ Controleert de gemeenteraad dit in onvoldoende mate dan is het risico dat de inzet van participatieve instrumenten een niet representatief beeld oplevert en met name een middel wordt om het collegestandpunt te ondersteunen. Dit is een risico van de participatieve democratie in relatie tot de representatieve democratie. Dit risico maakt echter niet dat de participatieve democratie niet kan functioneren naast de representatieve democratie. Wel vraagt het aandacht bij de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan participatieve instrumenten.

Verwachtingen

De toepassing van participatieve instrumenten vraagt van de gemeenteraad, met name bij interactieve beleidsvorming, een afwachtende rol. De inwoners krijgen de ruimte om input te leveren. Om die ruimte ook letterlijk te geven, en niet te veel te sturen in het resultaat, moet de gemeenteraad “op de handen zitten en wachten op de uitkomst”. In relatie tot de eerder beschreven rollen van de gemeenteraad ontstaat een risico bij het managen van verwachtingen. Burgers zetten zich in om input te leveren of om iets te realiseren. Zonder goed verwachtingsmanagement, ontstaat een gevaar wanneer de gemeenteraad anders besluit dan de betrokken inwoners hebben beoogd. Dit kan het vertrouwen in de representatieve democratie schaden.¹²⁵ Zoals eerder in deze paragraaf geschetst, brengt dit voor de gemeenteraad de druk met zich mee om, plannen die op participatieve wijze tot stand zijn gekomen, te ‘moeten’ steunen, waardoor het algemeen belang niet meer voldoende wordt behartigd. In meer algemene zin is de representativiteit van betrokken inwoners bij participatieve instrumenten een belangrijk aandachtspunt.¹²⁶

In hoofdstuk drie is geconcludeerd dat de participatieve instrumenten niet altijd goed aansluiten bij de representatieve democratie. De toepassing van de participatieve democratie op lokaal niveau brengt in algemene zin een aantal risico's met zich mee. In deze paragraaf is geconcludeerd dat deze risico's hoofdzakelijk gerelateerd zijn aan de rollen van de gemeenteraad. Met de benoemde risico's dient rekening te worden gehouden, maar de risico's maken niet dat toepassing van de participatieve democratie niet mogelijk is in combinatie met de representatieve democratie. In de volgende paragraaf wordt, gelet op de participatieve instrumenten en risico's, ingegaan op de wijze waarop de representatieve democratie en de participatieve democratie op elkaar kunnen aansluiten.

¹²³ De Graaf, Schaap & Theuns 2016, p. 21-22.

¹²⁴ Van Stipdonk & van den Berg, *Bestuurswetenschappen* 2018/72, p. 94-95.

¹²⁵ Peters & van Stipdonk, *Bestuurswetenschappen* 2016, 70(4), p. 29-31.

¹²⁶ Peters & van Stipdonk, *Bestuurswetenschappen* 2016, 70(4), p. 38-39.

4.5 Op elkaar aansluiten van de representatieve en participatieve democratie

In hoofdstuk drie zijn de participatieve instrumenten uitgewerkt en in paragraaf 4.4. de risico's van de participatieve democratie in relatie tot de representatieve democratie. Deze verdieping maakt inzichtelijk dat, om de representatieve democratie en de participatieve democratie op elkaar aan te laten sluiten, een aantal onderdelen om aandacht vragen. Te weten:

1. De indirecte instrumenten van participatieve democratie;
2. De directe instrumenten van participatieve democratie;
3. Het verwachtingsmanagement;
4. De representativiteit van participatie.

In deze paragraaf wordt per onderdeel uitgewerkt wat er nodig is om de participatieve en representatieve democratie op elkaar aan te laten sluiten.

Indirecte instrumenten van participatieve democratie

Kenmerkend aan de indirecte instrumenten van participatieve democratie is het beleidsbeïnvloedende karakter.¹²⁷ Dit zorgt enerzijds voor een breder gedragen beleid, maar kan ook de bestuurlijke besluitvorming op negatieve wijze beïnvloeden. De, met indirecte instrumenten verkregen input kan, bij een te beperkte representativiteit van inwoners, een vertekend beeld geven van de opvatting van alle inwoners.¹²⁸ De bestuurlijke besluitvorming wordt dan beïnvloed door een minderheidsbelang uit de samenleving. Dit conflicteert met de kernwaarde van de representatieve democratie; het behartigen van de belangen van alle inwoners van de gemeente.¹²⁹

Om op dit onderdeel een betere aansluiting tussen de participatieve en representatieve democratie te bewerkstelligen, is het noodzakelijk dat de gemeenteraad haar controlerende rol strikt vormgeeft. De gemeenteraad moet controleren of de input afkomstig is van een representatieve afspiegeling van de samenleving. Wanneer dit in onvoldoende mate het geval is, moet de gemeenteraad afwegen welke waarde de input heeft. De controle op een representatieve afspiegeling is voorwaardelijk om zowel vanuit het oogpunt van de representatieve democratie als vanuit de participatieve democratie recht te doen aan de verwachtingen die burgers mogen hebben.

Directe instrumenten van participatieve democratie

Kenmerkend aan de directe instrumenten van participatieve democratie is dat dit instrumenten zijn met een zelfredzaam karakter.¹³⁰ Dit karakter geeft inwoners de ruimte om zelf initiatieven te nemen en kan daarnaast de bestuurlijke besluitvorming beïnvloeden. De ruimte voor burgerinitiatieven vraagt om een terugtrekkende beweging van de overheid, er is eerder sprake van

¹²⁷ SCP 2014, p. 21.

¹²⁸ Bovens, *BenM* 2006, 33-4, p. 9-10.

¹²⁹ Graat, in *T&C Gemeentewet* 2019, art. 7 Gemeentewet.

¹³⁰ SCP 2014, p. 21.

overheidsparticipatie dan van burgerparticipatie.¹³¹ Bij directe invloed op besluitvorming, bijvoorbeeld door middel van een bindend correctief referendum, treden inwoners deels in de plaats van de gekozen volksvertegenwoordiging. Deze situaties kunnen conflicteren met de kernwaarde van de representatieve democratie; het behartigen van de belangen van alle inwoners van de gemeente.¹³² Zoals ook bij de indirecte instrumenten het geval is, kennen burgerinitiatieven een risico aangaande de representativiteit van de input. Aangenomen kan worden dat burgerinitiatieven in grotere mate aansluiten bij een eigen belang en in mindere mate bij een afweging van het algemeen belang. Ook bij de directe invloed op bestuurlijke besluitvorming schuilt het gevaar dat niet een afweging in het algemeen belang prevaleert maar de persoonlijke wensen van inwoners. Om op dit onderdeel een betere aansluiting tussen de participatieve en representatieve democratie te bewerkstelligen, is het noodzakelijk dat de gemeenteraad haar controlerende rol strikt vormgeeft. Met name bij burgerinitiatieven moet de gemeenteraad controleren of er in de samenleving een breder draagvlak is dan enkel bij de groep betrokkenen. Bij de directe invloed op besluitvorming moet een afweging worden gemaakt of men hiervoor ruimte wil bieden. In het voorbeeld van het bindend correctief referendum, is het conflict met het representatieve stelsel dusdanig groot dat beide democratische vormen niet naast elkaar kunnen functioneren. Het loslaten van het bindende karakter kan een oplossing zijn voor een betere aansluiting tussen de participatieve en representatieve democratie. Op deze manier wordt recht gedaan aan beide democratische uitgangspunten en kan, zowel vanuit het oogpunt van de representatieve democratie als vanuit de participatieve democratie, tegemoet worden gekomen aan de verwachtingen van inwoners.

Verwachtingsmanagement

Kenmerkend verschil tussen de directe en indirecte instrumenten van participatieve democratie is de invloed op het gemeentelijk beleid. Bij directe instrumenten is deze zo vergaand dat er vormen van directe zeggenschap voor inwoners ontstaat. Bij indirecte instrumenten gaat het alleen om beïnvloeding van beleid. Met name hierbij is verwachtingsmanagement essentieel voor een betere aansluiting tussen de representatieve en participatieve democratie. Vooraf moeten duidelijke kaders worden geformuleerd over de verwachtingen die inwoners mogen hebben van hun inzet bij participatieve instrumenten. Wanneer dit in onvoldoende mate gebeurt, ontstaat er extra onbegrip rondom bestuurlijke besluitvorming wanneer deze afwijkend is van de wens van de inwoners.¹³³ Een juist verwachtingsmanagement, met name bij indirecte instrumenten, is voorwaardelijk om zowel recht te doen aan de representatieve democratie als aan de participatieve democratie. Bij onvoldoende mate van verwachtingsmanagement kan de representatieve democratie aan draagvlak verliezen en kan de participatieve democratie omslaan naar een tegen-democratie, waarbij wantrouwen jegens de overheid ontstaat.¹³⁴

¹³¹ SCP 2014, p. 20-21.

¹³² Graat, in *T&C Gemeentewet* 2019, art. 7 Gemeentewet.

¹³³ Peters & van Stipdonk, *Bestuurswetenschappen* 2016, 70(4), p. 29-31.

¹³⁴ Adams, *NJB* 2016/1753, p. 2431-2432.

Representativiteit van participatie

In eerdere paragrafen is gesteld dat de representativiteit van participatie een belangrijke voorwaarde is. De representativiteit wordt beïnvloed door relatief lage opkomsten ten opzichte van het inwonersaantal. Daarnaast vormen de wel opkomende inwoners een onvoldoende afspiegeling van de samenleving. Participerende inwoners zijn veelal wat oudere, hoogopgeleide mannen.¹³⁵ Lager opgeleiden, jongeren en allochtonen zijn bij participatie vaak ondervertegenwoordigd.¹³⁶ Door de beperkte diversiteit in de groep participerende inwoners, geeft het resultaat van participatie veelal geen representatief beeld van de mening van de meerderheid van de bevolking. De uitkomsten zijn bij een onevenwichtige samenstelling meer gekleurd dan bij een bredere afspiegeling het geval is. De onderwerpen waar bijvoorbeeld lager opgeleiden zich zorgen over maken zijn vaak andere dan de onderwerpen waar hoger opgeleiden zich mee bezighouden.¹³⁷ De ondervertegenwoordiging van specifieke doelgroepen zorgt ervoor dat beleidskeuzes niet altijd voldoende gevoed zijn met onderwerpen die door deze specifieke doelgroepen als belangrijk worden bevonden.¹³⁸ Dit heeft als gevolg dat, in lijn met de eerder genoemde diplomademocratie, bestuurlijke keuzes onvoldoende aansluiten bij het uitgangspunt van representativiteit.¹³⁹

Om op dit onderdeel een betere aansluiting tussen de participatieve en representatieve democratie te bewerkstelligen, is het noodzakelijk dat er ingezet wordt op het betrekken van meer verschillende doelgroepen uit de samenleving. Daarnaast moet de verkregen input zeer kritisch worden beoordeeld op representativiteit. De gemeenteraad moet controleren of er in de samenleving een breder draagvlak is dan enkel bij de groep betrokkenen. Deze kritische weging is noodzakelijk om recht te doen aan de representatieve democratie in relatie tot de participatieve invloeden.

Behartiging algemeen belang en vertegenwoordigende rol gemeenteraad

Een van de belangrijkste taken van de gemeenteraad is het behartigen van het algemeen belang.¹⁴⁰ De uitoefening van deze taak wordt beïnvloed door met name de representativiteit van instrumenten van participatieve democratie. Door een gebrekkige representativiteit vormen de resultaten van burgerparticipatie een onvoldoende representatieve afspiegeling van de samenleving. De kans is groot dat de gemeenteraad hierdoor negatief beïnvloed wordt bij het behartigen van het algemeen belang en het uitoefenen van de vertegenwoordigende rol. De toepassing van de directe instrumenten van participatieve democratie zijn dusdanig vergaand dat deze in sommige gevallen voorbijgaan aan de rol van de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente. Dit heeft tot gevolg dat met name het behartigen van het algemeen belang in het geding komt.

¹³⁵ Van der Meer, *De Groene Amsterdammer* 11 januari 2017.

¹³⁶ Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018, p. 35.

¹³⁷ Putters & van Noije, *NJB* 2018/62, p. 96-97.

¹³⁸ Bovens, *BenM* 2006, p. 13.

¹³⁹ Bovens, *BenM* 2006, 33-4, p. 9-10.

¹⁴⁰ Schlössels 2017, p. 21-22.

Om de representatieve en participatieve democratie beter op elkaar aan te laten sluiten, zijn een aantal aanpassingen noodzakelijk:

- De gemeenteraad moet een meer controlerende rol vervullen bij de inzet van participatieve instrumenten. De controle moet zich hierbij met name richten op de representativiteit. De verkregen input moet een juiste afspiegeling van de samenleving zijn.
- Om niet te kort te doen aan het representatieve karakter van de democratie moet terughoudend worden omgegaan met directe vormen van participatieve democratie. Dit geldt met name voor vormen die zich richten op besluitvorming. Bij de vormen die zich richten op zelfredzaamheid, moet met name het bredere draagvlak binnen de samenleving worden getoetst.
- Bij indirecte vormen van participatieve democratie moet ingezet worden op duidelijk verwachtingsmanagement. De betrokken inwoners moeten met name bewust worden gemaakt van de waarde die aan de geleverde input wordt gehecht in relatie tot de besluitvormende taak van de gemeenteraad.
- Het betrekken van meer inwoners met diverse achtergronden is noodzakelijk om de participatieve instrumenten een representatief karakter te geven.

Uitgangspunt is dat de integratie van participatieve vormen samen met de kernwaarden van de representatieve democratie, een versterking voor de democratie als geheel vormt, en recht doet aan de vraagstukken uit de samenleving.

4.6 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag welke kansen en risico's de participatieve democratie op lokaal niveau met zich meebrengt in relatie tot de representatieve democratie. Vervolgens is de vraag beantwoord wat er nodig is om het lokaal bestuurlijk stelsel en de maatschappelijke en bestuurlijke behoefte aan participatieve democratische vormen op elkaar te laten aansluiten.

Kenmerkend verschil tussen de representatieve en de participatieve democratie is het vertegenwoordigende karakter. Inwoners van een gemeente worden in de representatieve democratie vertegenwoordigd. De participatieve democratie biedt ruimte aan inwoners om zelf te handelen of te besluiten. Beide democratische vormen kunnen in hoofdlijn naast elkaar functioneren en aanvullend op elkaar zijn. Inhoudelijk zijn hier een aantal kansen en risico's aan verbonden.

De voornaamste kansen van de participatieve democratie in relatie tot de representatieve democratie worden gevormd door de grote mate van betrokkenheid van inwoners bij beleid. Daarnaast geeft de participatieve democratie ruimte aan inwoners om mee te denken over beleid en om eigen initiatieven tot stand te brengen. In algemene zin kan de participatieve democratie bijdragen aan een groter draagvlak voor gemeentelijk beleid.

Bij de toepassing van de participatieve democratie in relatie tot de representatieve democratie zijn de risico's gerelateerd aan de verschillende rollen van de gemeenteraad. Het grootste risico is dat de gemeenteraad niet voldoende in staat is om zijn volksvertegenwoordigende rol te vervullen en dat het algemeen belang onvoldoende wordt behartigd. Daarnaast is de representativiteit van deelnemende inwoners een risico. Een onvoldoende afspiegeling van de samenleving zorgt voor een vertekend beeld van de mening van de inwoners. Dit beïnvloedt het uiteindelijke gemeentelijk beleid op een negatieve manier. Tot slot kan het vertrouwen in de democratie afnemen wanneer de input van inwoners, bij participatieve instrumenten, niet bepalend is.

De kansen en risico's zorgen ervoor dat er een goed evenwicht gevonden moet worden in de toepassing van participatieve instrumenten. De kansen en risico's maken niet dat de participatieve en representatieve democratie niet naast elkaar kunnen functioneren. Om de participatieve en representatieve democratie op elkaar aan te laten sluiten, zijn er wel een aantal aanpassingen noodzakelijk. De gemeenteraad heeft een belangrijke rol bij deze aanpassingen.

De gemeenteraad moet de representativiteit en het draagvlak voor input, verkregen via participatieve instrumenten, controleren. Deze controle moet bijdragen aan het bewaken van het representatieve karakter van de democratie. Waar de gemeenteraad kritisch moet zijn in de toepassing van directe vormen van burgerparticipatie, moet de gemeenteraad juist actief inzetten op het betrekken van een zo groot mogelijke groep inwoners bij participatieve instrumenten. Wanneer ook het verwachtingsmanagement rondom inspraak duidelijk is voor inwoners, kunnen de participatieve en representatieve democratie beter op elkaar aansluiten.

In antwoord op de twee gestelde deelvragen in dit hoofdstuk, zijn er een aantal kansen en risico's verbonden aan de toepassing van de participatieve democratie in relatie tot de representatieve democratie. Met enkele aanpassingen kunnen beide democratische vormen op een goede manier op elkaar aansluiten.

5. Conclusie en antwoord

In deze scriptie is de lokale representatieve democratie in relatie tot de participatieve democratie onderzocht. Dit resulteert in een antwoord op de hoofdvraag:

“Zijn instrumenten van participatieve democratie verenigbaar met de uitgangspunten van de lokale representatieve democratie?”

Ter beantwoording van de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat kenmerkt de huidige inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel?
2. Welke democratische vormen zijn er op lokaal niveau waarneembaar en hoe moet de opkomst van participatieve democratische vormen worden verklaard?
3. Welke instrumenten kunnen ingezet worden om participatie te bevorderen, wat zijn de voor- en nadelen van deze instrumenten en hoe verhouden deze instrumenten zich tot de representatieve inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel?
4. Welke kansen en risico's brengt een participatieve democratie op lokaal niveau met zich mee in relatie tot de representatieve democratie?
5. Wat is er nodig om het lokaal bestuurlijk stelsel en de maatschappelijke en bestuurlijke behoefte aan participatieve democratische vormen op elkaar aan te laten sluiten?

Allereerst is in het tweede hoofdstuk geconcludeerd dat de huidige inrichting van het lokaal bestuurlijk stelsel gekenmerkt wordt door een representatieve indirecte democratie. De gemeenteraad, als hoogste orgaan van de gemeente, vertegenwoordigt alle inwoners en behartigt het algemeen belang. De wijze waarop de gemeenteraad invulling geeft aan de vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol is van invloed op de opkomst van de participatieve democratie. Met de participatieve democratie wordt deels tegemoetgekomen aan de tekortkomingen van de representatieve democratie en de behoefte aan (directe) zeggenschap en invloed van burgers. De inzet van de participatieve democratie in relatie tot de representatieve democratie kan ertoe bijdragen om de afstand tussen de overheid en de samenleving te verkleinen, mits dit binnen de juiste kaders wordt vormgegeven. De inzet van de participatieve democratie sluit minder goed aan waar het raakt aan de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

In het derde hoofdstuk zijn de instrumenten van participatieve democratie geanalyseerd in relatie tot de representatieve democratie. Burgerparticipatie vormt enerzijds een aanvulling op de representatieve democratie maar kan anderzijds de democratische inrichting van het bestuurlijk stelsel nadelig beïnvloeden. Met name het bindend correctief referendum en het participatief begroten conflicteert met de vertegenwoordigende rol van de gemeenteraad en zijn in deze vorm niet wenselijk in relatie tot de representatieve democratie. In algemene zin kunnen participatieve instrumenten een aanvulling zijn op de representatieve democratie.

Tot slot is in het vierde hoofdstuk ingegaan op de representatieve democratie in relatie tot de participatieve democratie. De participatieve democratie biedt met name kansen bij het vergroten van betrokkenheid van inwoners bij gemeentelijk beleid en het creëren van ruimte voor eigen initiatieven van inwoners. De risico's zijn voornamelijk gerelateerd aan de ruimte die de gemeenteraad nog behoudt voor de uitoefening van, met name, de volksvertegenwoordigende rol. Daarnaast is de representativiteit binnen de participatieve democratie een aandachtspunt om de representatieve en participatieve democratie naast elkaar te laten functioneren.

Vanuit het oogpunt van de lokale representatieve democratie zijn de volgende aanpassingen noodzakelijk bij het inzetten van instrumenten van participatieve democratie:

1. Controle op de representativiteit van de input en uitkomsten die wordt verkregen uit participatieve instrumenten.
2. Terughoudendheid bij de inzet van vormen van burgerparticipatie die zich richten op het overnemen van besluitvorming van de gemeenteraad als vertegenwoordigend orgaan.
3. Inzet op verwachtingsmanagement waar het gaat om de waarde die wordt gehecht aan verkregen input, in relatie tot de besluitvormende taak van de gemeenteraad.
4. Betrekken van inwoners uit alle lagen van de bevolking bij de inzet van participatieve instrumenten.

Met inachtneming van deze aanpassingen, kunnen de participatieve en representatieve democratie naast elkaar bestaan in het lokaal bestuurlijk stelsel, om zo recht te doen aan de huidige vraagstukken uit de samenleving. Echter, de spanning tussen de representatieve en participatieve democratie blijft groot. De genoemde aanpassingen maken toepassing van instrumenten van participatieve democratie binnen de lokale representatieve democratie grotendeels mogelijk, maar zijn geen oplossing voor de tegenstrijdigheden tussen de beide democratische vormen.

Instrumenten van participatieve democratie kunnen, met genoemde aanpassingen, worden ingezet maar desondanks blijft de participatieve democratie lastig verenigbaar met de uitgangspunten van de lokale representatieve democratie.

6. Literatuurlijst

Adams, NJB 2016/1753

M. Adams, 'Multiple politica en tegendemocratie. Politieke representatie en algemeen belang na 100 jaar algemeen kiesrecht (2017-2019)', *NJB* 2016/1753, afl. 34, p. 2430-2437.

Ankersmit, *Low Countries Historical Review* 1987/3

F.R. Ankersmit, 'Politieke representatie. Betoog over de esthetische staat', *Low Countries Historical Review* 1987, afl. 3, p. 358-379.

Boogaard, VNG Magazine 2020/4

G. Boogaard, 'Ombudspolitiek heeft geen vieze geur', *VNG Magazine* 2020, afl. 4, p. 14-17.

Bovend'Eert, in T&C Grondwet 2018

P.P.T. Bovend'Eert, commentaar op artikel 50 Grondwet, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Tekst en Commentaar Grondwet*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Bovens, *BenM* 2005

M. Bovens, 'De verspreiding van de democratie', *BenM* 2005, afl. 32-3, p. 119-127.

Bovens, *BenM* 2006

M. Bovens, 'De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie', *BenM* 2006, afl. 33-4, pp. 3-4, 9-10, 13.

Broeksteeg, in T&C Grondwet 2018

J.L.W. Broeksteeg, commentaar op de Grondwet, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Tekst en Commentaar Grondwet*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Bunschoten, in T&C Grondwet 2018

D.E. Bunschoten, commentaar op artikel 4 Grondwet, in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Tekst en Commentaar Grondwet*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur 2016

Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (VNG-commissie Van den Donk), *Rapport Op weg naar meervoudige democratie*, Den Haag: VNG 2016.

Denktank VNG 2016

Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, Den Haag: VNG 2016.

Denters, de Groot & Klok 2011

B. Denters, M. de Groot & P.-J. Klok, 'Staan voor' en 'Gaan voor'... Vertegenwoordiging in de lokale democratie', in: R. Andeweg & J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press 2011.

Engels & Fraanje 2013

J.W.M. Engels & M.J. Fraanje, *De bestuurlijke organisatie van Nederland, Historie, grondslagen, werking en debat*, Deventer: Wolters Kluwer 2013.

De Graaf 2007

L.J. de Graaf, *Gedragen Beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, (diss. Universiteit Utrecht), Delft: Eburon 2007.

De Graaf, Schaap & Theuns 2016

L.J. de Graaf, L. Schaap & M. Theuns, *Raadswerk is maatwerk*, Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur 2016.

Graat, in T&C Gemeentewet 2019

P.A.M.J. Graat, commentaar op art. 7 Gemeentewet, in: L.L. van der Laan & R. Nehmelman, *Tekst & Commentaar Gemeentewet*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Hendriks, van der Krieken & van Zuydam, Res Publica 2017/1

F. Hendriks, K. van der Krieken & S. van Zuydam, 'Democratische politiek: 'minder, minder, minder' – of anders?', *Res Publica* 2017, afl. 1, p. 7-34.

Jansen & Denters 2018

G. Jansen & B. Denters, *Democratie dichtbij: lokaal kiezersonderzoek 2018*, Universiteit van Twente: Stichting Kiezers Onderzoek Nederland 2018.

Kilic 2008

M. Kilic, *Derde generatie burgerparticipatie, hoe doe je dat?*, Amersfoort: Twynstra Gudde 2008.

Van der Krieken 2019

K.H.J. van der Krieken, *Winst of verlies: Het lokale referendum in Nederland 1906-2018*, Tilburg: Tilburg University 2019.

Kubben 2013

R.M.H. Kubben, 'De Bataafse Staatsregeling: Nederlands eerste Grondwet of een on-Nederlandse Grondwet?', *Nederland Rechtsstaat* 2013, p. 1.

Leyenaar 2007

M. Leyenaar, *De last van ruggespraak. Inaugurele rede*, Nijmegen: Thieme MediaCenter 2007.

Van der Meer & Boonstra 2011

A. van der Meer & O. Boonstra, *Repertorium van Nederlandse gemeenten vanaf 1812*, Den Haag: DANS 2011.

Van der Meer, Idee 2012/33

T. van der Meer, 'De paradox van de moderne democratie. Vertrouwen op geïnstitutionaliseerd wantrouwen', *Idee* 2012, afl. 33(2), p. 24-28.

Van der Meer, De Groene Amsterdammer 11 januari 2017

T. van der Meer, 'De kiezer is niet gek', *De Groene Amsterdammer* 11 januari 2017.

Van der Meer & de Blok, CDV 2018/1

T. van der Meer & L. de Blok, 'Gemeenteraadsverkiezingen: Tweederangsverkiezingen?', *Christen democratische verkenningen* 2018, afl. 1, p. 30-33.

Mill (1859) 1870

J.S. Mill, *Over vrijheid*, Gent: Drukkerij L. Hebbelynck 1870 (*On Liberty* 1859, vertaald door PM van Couteren).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bestuur in Samenhang 2013

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuur in Samenhang – De bestuurlijke organisatie van Nederland*, Den Haag: BZK 2013.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De Doe-Democratie 2013

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Doe-Democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*, Den Haag: BZK 2013.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Strategische Kennisagenda Vitale en weerbare democratie. Directie democratie en Burgerschap*, Den Haag: BZK 2016.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018

Ministerie van BZK, *De staat van het bestuur 2018*, Den Haag: Ministerie van BZK 2018.

Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos 2018

J. van Ostaaijen, C. Wagenaar & L. Kloos, *Wat kan een gemeente met burgerparticipatie? Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige democratie*, Tilburg: Tilburg University 2018.

Den Ouden, Boogaard & Driessen 2019

W. den Ouden, G. Boogaard & E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right tot Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland*, Leiden: Universiteit van Leiden 2019.

Peters & van Stipdonk, Bestuurswetenschappen 2016 (70)4

K. Peters & V. van Stipdonk, 'Hoe staat de lokale democratie in Nederland ervoor?', *Bestuurswetenschappen* 2016, afl. 70/4, p. 27-49.

ProDemos 2017

ProDemos, *Wie bestuurd Nederland in de Bataafse en Franse tijd*, Den Haag: ProDemos 2017.

ProDemos 2018

ProDemos, *Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, Den Haag: ProDemos 2018.

Putters & van Noije, NJB 2018/62

K. Putters & L. van Noije, 'Hoeveel ongelijkheid kan een democratische rechtsstaat verdragen?', *NJB* 2018/62, afl. 2, p. 94-96.

Raad van State 2006

Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag: Raad van State 2006.

Renson, Res Publica 2017/1

T. Renson, 'Volksvertegenwoordiging in de participatieve democratie: u zaagt, wij paaien?', *Res Publica* 2017, afl. 1, p. 91-102.

Rodenburg & de Waard 2007

K.-J. Rodenburg & H. de Waard, *Burger en politiek, participatie als brug over de vertrouwenskloof*, Antwerpen: Garant 2007.

Schaap 2018

L. Schaap (red.), *Ambitie & Ambivalentie. Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland*, Tilburg: Tilburg University 2018.

Schaap & Leenknecht 2018

L. Schaap & G.-J. Leenknecht, *Kleinschalig & Kleurrijk. Binnengemeentelijke organisatie geïnventariseerd*, Tilburg: Tilburg University 2018.

Schlössels 2017

R.J.N. Schössels, *Kern van het bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

SCP 2014

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2014.

SCP 2015

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2015.

Staatscommissie-Elzinga 2000

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (Staatscommissie-Elzinga), *Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Alphen aan de Rijn: Samson Uitgeverij 2000.

Staatscommissie-Remkes 2018

Staatscommissie Parlementair Stelsel (Staatscommissie-Remkes), *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*, Amsterdam: Boom uitgevers 2018.

Steenvoorden, Broekema & van der Waal, *Bestuurswetenschappen* 2017/71

E. Steenvoorden, B. Broekema & J. van der Waal, 'Lokale verkiezingen: een lokaal of nationaal feest der democratie?', *Bestuurswetenschappen* 2017, afl. 71(3), p. 28-50.

Van Stipdonk & van den Berg, *Bestuurswetenschappen* 2018/72

V. van Stipdonk & M. van den Berg, 'Gemeenteraadslid in de meervoudige democratie: hoe dan?! Suggesties voor een productiever samenspel in de meervoudige democratie', *Bestuurswetenschappen* 2018, af. 72(1), p. 86-101.

Strengers, in *T&C Gemeentewet* 2019

C.M. Strengers, commentaar op art. 169 Gemeentewet, in: L.L. van der Laan & R. Nehmelman, *Tekst & Commentaar Gemeentewet*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Tak 2017

T. Tak, *Democratie, in relatie tot Recht en Politiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Verhoeven 2009

I. Verhoeven, *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*, Amsterdam: Aksant 2009.